



**Universidad Nacional Mayor de San Marcos**

**Universidad del Perú. Decana de América**

Dirección General de Estudios de Posgrado

Facultad de Ciencias Sociales

Unidad de Posgrado

**El microcrédito como política social: el caso de la  
comunidad de Huaycán**

**TESIS**

Para optar el Grado Académico de Magíster en Política Social con  
mención en Gestión de Proyectos Sociales

**AUTOR**

Abelardo Juan VILDOSO CHIRINOS

**ASESOR**

Nicolás Javier LYNCH GAMERO

Lima, Perú

2017



Reconocimiento - No Comercial - Compartir Igual - Sin restricciones adicionales

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

Usted puede distribuir, remezclar, retocar, y crear a partir del documento original de modo no comercial, siempre y cuando se dé crédito al autor del documento y se licencien las nuevas creaciones bajo las mismas condiciones. No se permite aplicar términos legales o medidas tecnológicas que restrinjan legalmente a otros a hacer cualquier cosa que permita esta licencia.

## Referencia bibliográfica

---

Vildoso, A. (2017). *El microcrédito como política social: el caso de la comunidad de Huaycán*. [Tesis de maestría, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Facultad de Ciencias Sociales, Unidad de Posgrado]. Repositorio institucional Cybertesis UNMSM.

---

1331

UNIVERSIDAD NACIONAL MAYOR DE SAN MARCOS  
Universidad del Perú, DECANA DE AMÉRICA  
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES  
**UNIDAD DE POSGRADO**

**ACTA PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE  
MAGÍSTER EN POLÍTICA SOCIAL  
MENCIÓN EN GESTIÓN DE PROYECTOS SOCIALES**

361.  
6(e)  
172

En Lima, a los ocho días del mes de Noviembre del año dos mil diecisiete, reunidos en la Sala de Grados de la Unidad de Posgrado de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, a horas 12:00 m., bajo la Presidencia del Dr. LUIS SANTIAGO PACHECO ROMERO y con la concurrencia de los demás Miembros del Jurado Examinador, se inició el acto académico invitando al graduando **ABELARDO JUAN VILDOZO CHIRINOS**, para que realice la sustentación de su Tesis para optar el Grado Académico de Magíster en Política Social, mención en Gestión de Proyectos Sociales, titulada:

**“EL MICROCRÉDITO COMO POLÍTICA SOCIAL: EL CASO DE LA  
COMUNIDAD DE HUAYCAN”**

A continuación fue sometido a las objeciones por parte del Jurado. Terminada esta prueba y verificada la votación; se consignó la calificación correspondiente a:

..... **B. MUY BUENO 17** .....

Por cuanto, el Jurado, de acuerdo al Reglamento de Grados y Títulos, acordó recomendar a la Facultad de Ciencias Sociales para que proponga que la Universidad Nacional Mayor de San Marcos otorgue el Grado Académico de Magíster en Política Social, mención en Gestión de Proyectos Sociales, al Bachiller **ABELARDO JUAN VILDOZO CHIRINOS**. Siendo las 1:00 p.m. y para constancia dispuso se extendiera la presente Acta y firmaron:

Dr. Luis Santiago Pacheco Romero.  
PRESIDENTE

..... Luis S. Pacheco .....

Mg. Luis Wilfredo Montoya Canchis.  
MIEMBRO

..... Luis W. Montoya Canchis .....

Dr. Gonzalo Xavier Alcalde Vargas.  
MIEMBRO

..... Gonzalo X. Alcalde Vargas .....

Mg. Enrique Marino Jaramillo García.  
MIEMBRO

..... Enrique M. Jaramillo García .....

Dr. Nicolás Javier Lynch Gamero.

..... Nicolás J. Lynch Gamero .....



**Dr. NICOLÁS JAVIER LYNCH GAMERO  
DIRECTOR**

PABELLÓN JOSÉ CARLOS MARIÁTEGUI – CIUDAD UNIVERSITARIA

Teléfono: 6197000 Anexo 4003, 4004. Lima – Perú.

Correo: [upgccss@unmsm.edu.pe](mailto:upgccss@unmsm.edu.pe), [upgccss@yahoo.es](mailto:upgccss@yahoo.es), [upgccss@hotmail.com](mailto:upgccss@hotmail.com)

Web: <http://sociales.unmsm.edu.pe/>

**A mis padres,  
a mi esposa,  
a mis hijos  
a mi nieta.**

**A los microempresarios y  
microempresarias de Huaycán**

## ÍNDICE

Índice	i
Lista de Cuadros	iv
Resumen	v
Abstract	vi
<b>Introducción</b>	
i.- Los desafíos de la política social en el Perú	1
ii.- Formulación del problema	4
iii.- Analizar el microcrédito como política social	5
iv.- Objetivos	7
v.- Hipótesis	8
vi.- Metodología de la investigación	9
vii.-Estructura de la presente investigación	10
<b>Capítulo I: Marco Conceptual: Políticas sociales e Inclusión económica</b>	11
1.1.- Las políticas sociales	13
1.2.- Las políticas sociales y la lucha contra la pobreza	19
1.2.1.- Pobreza monetaria	20
1.2.2.- Desigualdad como señal de pobreza	21
1.2.3.- Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)	21
1.2.4.- Pobreza Multidimensional o Estructural	22
1.2.5.- Vulnerabilidad	23
1.2.6.- Pobreza como privación de capacidades	25
1.3.- La exclusión	25
1.3.1. La exclusión económica, social y cultural en el Perú	27
1.3.2 La exclusión económica	27
1.4.- La inclusión económica como desafío para la política social	29
1.4.1 Políticas sociales y económicas para el desarrollo humano	31
1.5.- El microcrédito como política de inclusión	32
1.5.1. El impacto de microcrédito como política de inclusión	34
1.6.- La Inclusión Financiera como estrategia de lucha contra la pobreza	37
1.7.- Incluir a la Microempresa y el microcrédito como componentes de la macroeconomía	39
1.7.1 La microempresa como unidad económica de lucha contra la informalidad	40
1.7.2. La mirada de la microempresa desde las ciencias sociales	42

1.7.3 El sector informal como mano de obra marginal	43
1.7.4 Producción mercantil y heterogeneidad de la economía capitalista	45
1.8.- Políticas públicas para el desarrollo la microempresa	48
1.8.1 Políticas públicas integrales para la sostenibilidad de la empresa	49
1.8.2 Sin políticas de financiamiento, no hay desarrollo de la microempresa	50
	52
<b>Capítulo II: El Microcrédito en Huaycán</b>	52
2.1.- Descripción del territorio	54
2.2.- Las necesidades de financiamiento: realidad y demanda de las Mypes	57
2.3.- Las instituciones microfinancieras en Huaycán	61
2.4.- Los microempresarios de Huaycán frente al crédito	70
2.5.- La problemática del microcrédito en Huaycán	
2.6.- Consideraciones generales sobre el microcrédito para la microempresa en el Perú	72
<b>Capítulo III: El Microcrédito en el Perú</b>	74
3.1.- La situación actual del microcrédito en el Perú	75
3.2.- Génesis e Historia del microcrédito en el Perú	79
3.2.1.- Antecedentes del microcrédito en el Perú: los años 70-80s	80
3.2.2.- Evolución del microcrédito durante los años 90s (1991 al 2000)	82
3.2.3.- Evolución del microcrédito en la década del 2001 al 2010	85
3.2.4.- Evolución del microcrédito durante los últimos años: 2011 al 2015	88
3.3.- Importancia e impacto del microcrédito sobre el desarrollo de la microempresa	89
3.4.- Determinantes del acceso al microcrédito para los microempresarios	93
3.5.- Los desafíos que enfrenta el microcrédito	96
<b>Capítulo IV: La Política Social en el Perú: Visión y desafíos</b>	101
4.1.- Una mirada a las políticas sociales de 1980 al 2015	102
4.1.1.- Las políticas sociales en el Perú: 1980 a 1990	102
4.1.2.- Las políticas sociales en el Perú: 1990 al 2000	104
Programas asistencialistas y de sobrevivencia	106
4.1.3.- Las políticas sociales en el Perú: 2000 al 2015	108
Programas sociales de alivio a la pobreza	109
4.2.- Los desafíos de la política social en el Perú	112
4.3.- Los desafíos de la política social a nivel económico en el Perú	115
4.3.1. Hacia un modelo económico generador de empleo y trabajo digno	117
4.3.2. Facilitar a la microempresa el acceso al crédito y los seguros	118
4.4.- Las mypes y las políticas sociales para un desarrollo integral	119
4.5.- La inclusión financiera como estrategia de promoción del microcrédito	126
4.5.1 Políticas sociales para la inclusión financiera	128

<b>Capítulo V: Políticas sociales en curso para el desarrollo del microcrédito</b>	131
5.1.- Necesidad y carácter de políticas sociales para la promoción de la MYPE y el microcrédito	132
5.2.- Experiencias existentes en políticas sociales para la Mype y el microcrédito	133
5.3.- La acción del Estado en pro del microcrédito y de la inclusión financiera de las Mype.	135
5.4.- Balance: avances y limitaciones como políticas sociales	142
5.5.- Lineamientos de política	145
<b>Conclusiones</b>	147
<b>Recomendaciones</b>	154
<b>Bibliografía</b>	157
<b>Anexos</b>	168



## Lista de Cuadros

	Pag.
Cuadro N° 1. Tasa de informalidad en el Perú	40
Cuadro N° 2. Características de las unidades del sector informal	41
Cuadro N° 3. Instituciones financieras de Mypes en Huaycán	59
Cuadro N° 4. Edades de los empresarios	62
Cuadro N° 5. Años de operación de la empresa y área del taller	62
Cuadro N° 6. Número de trabajadores y participación de familiares en las empresas	63
Cuadro N° 7. Nivel de ventas en soles	63
Cuadro N° 8. Importancia y valor de la utilidad obtenida por los microempresarios	64
Cuadro N° 9. Número de créditos obtenidos por las microempresas de Huaycán	65
Cuadro N° 10. Grado de dependencia del microempresario frente al crédito	65
Cuadro N° 11. Entidades que han otorgado los créditos vigentes	66
Cuadro N° 12. Montos y periodo de los préstamos solicitados por los empresarios	67
Cuadro N° 13. Participación de los Créditos a la Mype en el total de Créditos del Sistema Financiero, en miles de soles	85 86
Cuadro N° 14. Créditos promedio por institución, en soles	
Cuadro N° 15. Colocaciones IMFs en millones de soles (no toma en cuenta las colocaciones de los bancos)	88
Cuadro N° 16. Efectos del microcrédito sobre el microempresario y su entorno	91
Cuadro N° 17. La pobreza en el Perú	106
Cuadro N° 18. Sobre la evolución de la pobreza. En porcentajes.	112
Cuadro N° 19. Principales instituciones y/o Programas de promoción de la Mype y el Microcrédito	137

## **RESUMEN**

El presente trabajo analiza el creciente uso del microcrédito por parte de los microempresarios de la Comunidad Autogestionaria de Huaycan (Ate, Lima), donde ha habido una paulatina expansión de instituciones microfinancieras. El acceso a este crédito, para estos empresarios, es clave para financiar la materia prima necesaria para su trabajo y ha sido incorporado en su imaginario como un medio clave para desarrollar su economía. Para un 64% de los microempresarios de Huaycán, el acceso al crédito no representa un problema y lo han integrado a su dinámica de gestión. Un 36% de ellos afronta problemas en el proceso de devolución del préstamo; dificultades que se deben, sobre todo, a limitaciones al momento de colocar su producción, lo que reduce sus ingresos y capacidad de pago. Un 11 a 20% de empresarios afronta problemas que los llevan u obligan a renunciar al crédito formal. El desarrollo de las microempresas y de las unidades económicas de la economía informal requiere políticas económicas y sociales que permitan su inclusión en los mercados de empleo, crédito y seguros.

En los últimos 30 años se han implementado diversas acciones en pro de la microempresa y el microcrédito; el Estado –a través de sucesivos gobiernos- ha sido un actor principal en el desarrollo de estas iniciativas. Actualmente, son diversos los organismos del Estado responsabilidades en la promoción de la microempresa y el microcrédito. No se cuenta sin embargo con una estrategia de intervención consistente ni con los recursos necesarios. Por ello, no podemos hablar, en estricto, de que exista una política social en pro de la MYPE o el microcrédito, aunque si existen políticas sectoriales.

Ello no ha sido impedimento para la expansión del microcrédito y de instituciones especializadas en microfinanzas, lo que ha permitido el acceso al sistema financiero para personas que hace treinta años no estaban en posibilidades de conseguir un crédito. Cabe señalar que esta expansión descansa actualmente en una proporción importante en fondos privados, lo que limita la posibilidad de plantear criterios sociales en su colocación.

Los desafíos para contar con una política social orientada a la promoción de las micro y pequeñas empresas y del microcrédito son diversos. Sin embargo, hace falta una estrategia integral de desarrollo económico, que considere integrar a las micro y pequeñas empresas a los procesos centrales del crecimiento económico.

**PALABRAS CLAVE:** microempresa, microcrédito, política social, inclusión económica, economía informal, Huaycan.

## **ABSTRACT**

This paper analyzes the growing use of microcredit by microentrepreneurs in the Huaycan Community (Ate, Lima), where there has been a gradual expansion of microfinance institutions. Access to this credit is key to finance the raw materials needed for their work and has been incorporated into their imaginary as a key means to develop their economy. For 64% of the microentrepreneurs in Huaycán, access to credit is not a problem and they have integrated it into their management dynamics. 36% of them face problems in the loan repayment process; difficulties that are due, above all, to limitations when placing your production, which reduces your income and ability to pay. 11 to 20% of entrepreneurs face problems that lead them or force them to renounce formal credit. The development of microenterprises and economic units of the informal economy requires economic and social policies that allow their inclusion in the employment, credit and insurance markets.

In the last 30 years, various actions have been implemented in favor of microenterprise and microcredit; the State - through successive governments - has been a major player in the development of these initiatives. Currently, various state agencies are responsible for the promotion of microenterprise and microcredit. However, it does not have a consistent intervention strategy or the necessary resources. Therefore, we can not talk, strictly speaking, that there is a social policy in favor of the MSE or microcredit, although there are sectoral policies.

This has not been an impediment to the expansion of microcredit and institutions specializing in microfinance, which has allowed access to the financial system for people who, thirty years ago, were not in a position to obtain a loan. It should be noted that this expansion currently rests in a significant proportion of private funds, which limits the possibility of raising social criteria in its placement.

The challenges to have a social policy oriented to the promotion of micro and small businesses and microcredit are diverse. However, a comprehensive economic development strategy is needed, which considers the integration of micro and small enterprises into the central processes of economic growth.

**KEYWORDS:** microenterprise, microcredit, social policy, economic inclusion, informal economy, Huaycan

Lo que importa en nuestro mundo es el dinero, las máquinas y las personas, en ese orden de prioridad. Nuestra tarea política es invertir ese orden. (Hart 2015: 21).

## INTRODUCCIÓN

### **i.- Los desafíos de la política social en el Perú**

La política social en el Perú suele ser presentada desde una óptica de cobertura de necesidades básicas; que se corresponde con la visión de un país –que a pesar de su crecimiento macroeconómico- mantiene importantes niveles de desigualdad, pobreza y carencias, donde aparece como urgente el satisfacer requerimientos mínimos de nivel de vida.

Sin embargo, el objeto de la política social debe ser más amplio y buscar la participación del conjunto de la población en los beneficios del crecimiento económico, el respeto de sus derechos y su inclusión en los mercados, las redes sociales y a los diversos niveles de la estructura del Estado que facilitan el bienestar de las personas. Una política social con tales objetivos cobra mayor importancia mientras mayor sean las brechas de acceso de la población a los diversos mecanismos de inclusión económica, social y política.

Y el gran desafío de la política pública en general, y de la política social en particular, es el de generar procesos de inclusión que permitan a las personas participar plenamente de los procesos económicos, sociales, políticos y culturales. Dice un dicho muy común, no se trata de regalar pescado, sino de enseñar a pescar; se trata en realidad de entregar a las personas los medios necesarios para el desarrollo de sus capacidades y habilidades que les permitan participar de los procesos de inclusión social, económica y política.

La inclusión económica es parte de este desafíos, se trata de posibilitar el acceso al mercado de trabajo y a los mercados en general para el conjunto de la población, debiendo prestar una especial atención a los sectores que conocemos comúnmente como sector o economía informal, y que reúne a microempresarios, trabajadores asalariados, trabajadores independientes o autónomos y otras diversas formas de trabajo.

## **La importancia de la micro empresa y del sector informal urbano en el Perú**

En Perú, como en diversos lugares de América Latina, el desarrollo de la microempresa y del sector informal urbano (SIU) -según la definición de la OIT- ha sido un fenómeno característico durante las tres últimas décadas. Es ya conocido el acelerado proceso de migración-urbanización que sufrieron nuestras ciudades, y la aparición del autoempleo y de una gran cantidad de unidades económicas de pequeña escala, frente a la inexistencia de fuentes de empleo asalariado y formal para el conjunto de los nuevos integrantes de la población económicamente activa (PEA).

Este proceso ha sido ampliamente estudiado y analizado por diversos investigadores desde distintas vertientes. Podemos mencionar a Tokman, del Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en el ámbito internacional y latinoamericano; y en Perú, por Carbonetto, De Soto, Villarán, Chávez, Verdera. Desde otra vertiente podemos también mencionar a Aníbal Quijano (2014a), que pone el acento en la imbricación de este “sector” conocido como “polo marginal” y “mano de obra marginal” como parte de la formación económica-social en el Perú y Latinoamérica con el sistema capitalista global. Presentaremos más ampliamente estas aproximaciones en el Capítulo I, al desarrollar el marco teórico.

Usualmente, el concepto de sector informal está definido como "el conjunto de unidades productivas de pequeño tamaño, con acceso limitado al capital, uso de tecnologías simples, poca división del trabajo y de la propiedad de los medios de producción y, generalmente, operando en los márgenes del sistema legal institucional vigente" (Martínez 1998: 16) comprende el autoempleo, las micro y pequeñas empresas y el trabajo doméstico. En este trabajo, reconociendo las diferencias entre dichos segmentos, centraremos nuestra atención en la micro y pequeña empresa (MYPES), beneficiarios por excelencia de los programas y proyectos que comentaremos más adelante.

Sin embargo, si bien algunas de ellas son- microempresas viables, con capacidad de acumulación, potencial de crecimiento y mayor estabilidad, la gran mayoría son microempresas de subsistencia; es decir, unidades de supervivencia precarias y de muy baja productividad. Este escenario se hace más complejo al constatar que el empleo que generan las MYPES es de muy baja calidad y productividad, por lo que no es difícil comprender la alta probabilidad de asociación entre pobreza y microempresa. El INEI (2016) señala que el 93.4% de la población pobre trabaja en empleos informales.

Esta situación y las características señaladas de estas unidades permiten comprender que las potencialidades de este sector no se incrementarán sin condiciones propicias, lo que justifica la implementación de una política social destinada a promoverlas. Además, desde el punto de vista del desarrollo humano y la equidad, no puede pensarse en superar la pobreza sin atender las necesidades de trabajo de la población, en general y del desarrollo de la micro y pequeña empresa, en particular.

Ciertamente, somos conscientes de las limitaciones de estas necesarias políticas sociales, que, si bien pueden tener la virtud de lograr mejores condiciones de desempeño y trabajo para un segmento de estas Mypes, no están en condiciones de cambiar la subordinación estructural en la que viven los protagonistas de esta economía “marginal”.

### **¿Existe una política social para la inclusión de las MYPEs?**

En los últimos años, y de manera sostenida en los últimos veinte años, desde el Estado y diversos sectores de la sociedad civil se han desarrollado múltiples esfuerzos por promocionar este sector. De hecho, en ese lapso, se han diseñado e impulsado diversas políticas de promoción económica, tales como programas de empleo temporal, capacitación laboral para sectores desfavorecidos o servicios de desarrollo empresarial para las MYPEs. Son variados los proyectos y programas ejecutados desde el Estado, la cooperación internacional, las ONGs y otros sectores de la sociedad civil con el objeto de lograr la inclusión económica.

A no dudarlo, el Estado –a través de sucesivos gobiernos- ha sido un actor principal en el desarrollo de estas iniciativas. Actualmente, son diversos los organismos del Estado que apoyan a este sector marginal de la economía con proyectos o responsabilidades en la promoción de la microempresa, principalmente PRODUCE, COFIDE, FOGAPI, Foncodes, el Ministerio de Trabajo y el MIDIS que han desarrollado diversos programas en su momento. El reciente paquete legislativo, de enero 2016, acaba de lanzar un nuevo régimen tributario para las MYPEs y se anuncian ya nuevas medidas de promoción a la Mype, como Centros de Desarrollo Empresarial desde PRODUCE o fondos para impulsar el microcrédito, especialmente en la zona afectada por el fenómeno del Niño Costero, con el apoyo del MEF y COFIDE.

Cabe preguntarse si estas acciones configuran la aparición de políticas sociales dirigidas a la promoción del empleo, las capacidades laborales o la microempresa; políticas cuyos objetivos, a diferencia de las políticas sociales más tradicionales, se enfocarían más hacia la inserción de las personas en el mercado que hacia la satisfacción de necesidades primarias básicas y/o alivio a la pobreza.

Hay que señalar, sin embargo, que no es esta necesariamente una política explícita –si es que podemos asignarle ese nombre- ya que la acción del Estado y de los actores sociales en la promoción económica es dispersa y atomizada, cambiante con las gestiones gubernamentales y no priorizada en la asignación de fondos, además de subordinada al manejo macroeconómico del país y a la concepción de que el mercado es el gran asignador económico y financiero para crear empleo. Como política ciertamente estaría todavía en proceso de diseño, legitimación y articulación, y tiene el reto de pasar de la teoría y los programas piloto a una política social con impactos en la mejora de la calidad de vida y la equidad de los microempresarios, requiriendo para ello buscar consensos sobre sus estrategias principales para así trascender las iniciativas que se lanzan de gobierno en gobierno. Para crear empleo tendría además el reto de no buscar la simple mejora de la productividad o mejores niveles de formalización sino el de contribuir a un nuevo modelo económico que rompa nuestra dependencia de las materias primas y de dinámicas concentradoras de riqueza en beneficio de la gran empresa.

Se ha mantenido, sin embargo, a lo largo de los diversos gobiernos –y de manera subordinada a la lucha contra la pobreza- el criterio de que es necesario impulsar acciones de promoción económica, que suelen estar –a nivel del Estado- bajo responsabilidad de los Ministerios ligados al empleo, la producción y el comercio, aunque son múltiples las instancias que implementan programas de este tipo.

Una política social integral dirigida a promocionar el desarrollo de la micro y pequeña empresa, debería aprovechar su potencialidad para sentar las bases para salir de la pobreza, a diferencia de los programas asistenciales de lucha contra la pobreza que compensan temporalmente situaciones de carencia. Impulsando una política social dirigida a desarrollar las capacidades específicas de las personas para- que autogeneren su puesto de trabajo, sentando las bases para que éstas cuenten con fuentes propias de ingresos, un trabajo digno, estable y protegido socialmente.

Los beneficiarios de tales políticas sociales suelen ser los conductores de las unidades económicas de pequeña escala, especialmente aquellos que, a pesar de conducir microempresas del nivel de subsistencia, tienen posibilidades de acceder a mercados más dinámicos. Es decir, empresarios de los sectores populares con posibilidad de desarrollar sus capacidades y no necesariamente miembros de los estratos más pobres, donde tradicionalmente se han focalizado las políticas sociales, aunque algunos programas han buscado generar oportunidades económicas para estos sectores.

## **ii.- Formulación del problema**

Uno de los núcleos más importantes de microempresarios en la ciudad de Lima se encuentra en la Comunidad Autogestionaria de Huaycán, comunidad urbana constituida en 1984 en el distrito de Ate; comunidad caracterizada por sus niveles de organización y las iniciativas económicas de sus integrantes. Destacan en Huaycán los microempresarios de los rubros de confecciones, calzado, carpintería, metal-mecánica y artesanía, que se encuentran distribuidos en el conjunto de Huaycán, aunque los de mayor nivel de desarrollo se localizan en su Parque Industrial. Huaycán cuenta también con importantes contingentes de comerciantes y empresarios de servicios localizados sobre todo en los mercados de La Arenera, Santa Rosa y en torno a las avenidas Mariátegui y 15 de julio.

El surgimiento de estas microempresas y negocios responde a la necesidad de los habitantes de Huaycán de dotarse de fuentes de ingresos y trabajo y su expansión coincide con los momentos de las crisis económicas de los 80s y 90s, con la quiebra de las grandes empresas industriales de Lima Este, motivado por el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones y con la privatización de las empresas públicas del centro del país, zona de origen de la mayor parte de los migrantes que llegaron a Huaycán.

El desarrollo y consolidación de estas microempresas no ha estado, sin embargo, exento de problemas. Los empresarios, han debido hacer frente a diversas dificultades, en especial a: una relativa lejanía del mercado, la competencia con productos importados de bajo precio, la falta de maquinaria o tecnología que les permita alcanzar escalas eficientes, la escasez de mano de obra debidamente calificada, el desconocimiento de los procesos de gestión empresarial y la carencia de financiamiento o capital de trabajo. Ello, sin contar el contexto económico adverso en el cual han debido desempeñarse.

Estas microempresas son, en lo fundamental, estrategias familiares desplegadas para hacer frente a las necesidades de la subsistencia, que logran usualmente, luego de un proceso de aprendizaje práctico, de acierto y error, generar un nivel de ingresos interesante a costa de la explotación de su propia fuerza de trabajo y la no asunción de

costos ligados a derechos laborales o impuestos. Cabe señalar que estas microempresas establecen cierto nivel de formalidad tributaria, en tanto esos niveles de formalidad se convierten en un requisito para su expansión.

Los problemas más sentidos por los empresarios de Huaycán, según sus propias declaraciones, son: la falta de financiamiento 73%, la falta de demanda para sus productos 45%, la falta de maquinaria 45%, la escasez de mano de obra 36%. (Boletín Empresari@s en acción, marzo 2011: 7).

**La falta de financiamiento o el escaso acceso al mismo aparece como el problema central para el desarrollo de los microempresarios de Huaycán**, en tanto ellos carecen de capital de trabajo y ante cada pedido u oportunidad de mercado están obligados a conseguir el dinero necesario para adquirir los insumos requeridos y cubrir los costos de producción. El lograr acceso al financiamiento se convierte en un tema recurrente en aras de repetir de manera continua el ciclo de producción y lleva a establecer estrategias y procedimientos para poder acceder a él de manera regular. El estudio de ese problema y de su contexto será el objeto del presente trabajo.

Es pertinente preguntarse en torno a los microempresarios de Huaycán: ¿cómo han venido resolviendo hasta hoy sus necesidades financieras?, ¿existen los mecanismos adecuados y suficientes para responder a esta demanda?, ¿qué tipos de programas e instituciones pueden atenderlos y a través de qué mecanismos?, ¿es necesario intervenir con políticas económicas y sociales para incorporar a un mayor número de microempresas al sistema financiero?, ¿qué políticas económicas y sociales son las adecuadas?

Ciertamente, la problemática de los empresarios de Huaycán es muy similar a la de los microempresarios del Perú en general, sobre todo los de las zonas urbanas, por lo que podremos luego generalizar varias de nuestras preguntas y conclusiones al universo de la microempresa en general.

### **iii.- Analizar el microcrédito como política social**

Es necesario señalar que el acceso al financiamiento no es el único problema existente para el desarrollo de la microempresa, pero en uno de los aspectos que ha recibido mayor atención desde los programas de desarrollo, la cooperación internacional, el Estado y el sector privado por lo que es pertinente analizar, tanto los procesos desarrollados por los microempresarios de Huaycán para acceder al crédito, como el diseño de procesos o políticas sociales para hacer más accesible el crédito al conjunto de los empresarios.

Aspectos o problemáticas como la capacitación, la asistencia técnica o el acceso a mercados han merecido, en diversas ocasiones, la atención del Estado o de diversas instituciones, estructuran programas en torno a los mismos. Ejemplo de ello son BonoPyme, MiEmpresa, Compras Mi Perú o Sierra Exportadora. Sin embargo, han sido programas puntuales o eventuales.

El análisis de la configuración de políticas de impulso al microcrédito y la explicitación de sus características es de suma importancia, no sólo por su potencialidad para poner en



el primer plano la reflexión sobre necesidades de trabajo e ingresos de la población, sino por la necesidad de discutir las políticas sociales con una perspectiva más allá de la lucha contra la pobreza, como dice Héctor Béjar, la búsqueda de la justicia social. “Una política para pobres, se ha dicho, siempre será una pobre política. Una vez caridad, será siempre caridad. Lo importante es abordar las causas, ir a las raíces y construir justicia, dignidad y ciudadanía desde la base espiritual, mental, social y económica”. (Béjar 2011: 11).

En la medida de que la gama de iniciativas e instrumentos de política de promoción económica es muy amplia queremos focalizarnos en uno de estos instrumentos que ha mostrado un importante nivel de desarrollo y continuidad: el microcrédito. El microcrédito sería una opción para brindar acceso –a un determinado sector de la población- al mercado de créditos y la posibilidad de acumular activos económicos y habiendo recibido un nivel de acompañamiento permanente a lo largo de los últimos veinte años, no obstante la hegemonía del modelo económico neoliberal en la economía peruana.

El Perú es actualmente reconocido como uno de los países con mayor desarrollo del microcrédito, entendiendo este –en términos generales- como la provisión de pequeñas cantidades de dinero a personas tradicionalmente desvinculadas de los servicios bancarios y financieros.

Los primeros programas de microcrédito se iniciaron a fines de los años 80 impulsados por ONGs y la cooperación internacional, luego de identificar la existencia de una amplia economía informal que se desarrollaba a la par de los procesos de migración y urbanización y que para superar su condición de trabajadores informales y/o subempleados debían recurrir a agiotistas y usureros para solventar sus necesidades de liquidez en un periodo en el cual el sistema financiero era reducido y no tomaba en cuenta las necesidades de estos sectores del “polo marginal” y “mano de obra marginal” (Quijano 2014a).

Entendiendo por “polo marginal” al conjunto de “actividades y mecanismos de organización económica sin posibilidad de acceso estable a los medios básicos de producción y a los mercados de rendimiento significativo para las posibilidades de incremento de la acumulación de capital” : la artesanía, el pequeño comercio, las actividades agropecuarias de baja productividad, con mecanismos de organización y de relaciones de trabajo “que emplean recursos residuales de producción que se estructuran de modo inestable y precario que generan ingresos a la vez extremadamente reducidos, inestables y de configuración incompleta en comparación con sus equivalentes en los otros niveles, y que sirven a un mercado conformado por la propia población incorporada a este nivel de actividad, incapaz por lo tanto de permitir la acumulación creciente de capital”. Actividades que, no solamente no han desaparecido con el crecimiento capitalista “sino que muy por el contrario se han expandido y tienden a expandirse, configurando de ese modo un nivel de actividad económica que por su magnitud puede ser diferenciado como un nivel nuevo en la economía latinoamericana” (Quijano 2014a: 139). Entendiendo por “mano de obra marginal” a los trabajadores, roles y ocupaciones que conforman el “polo marginal” de la economía; mano de obra que es excluida de los niveles hegemónicos e intermedios de la producción industrial y que pierde de modo permanente y no transitorio la posibilidad de ser absorbida en esos niveles de producción,

constituyéndose en una mano de obra es flotante, que tiende a estar, intermitentemente, ocupada o desocupada o subocupada, según las contingencias que afectan a estos niveles económicos. (Quijano 2014a: 153).

Estos programas de microcrédito se fueron fortaleciendo posteriormente con el ingreso de las Cajas Municipales, durante los 80s, el surgimiento de programas estatales y el aliento al surgimiento de entidades especializadas en la provisión de servicios financieros a los sectores más necesitados, como las Edpymes y MiBanco, en los 90s. En los últimos años el ingreso del sector privado, a través de bancos y financieras, ha sido un factor clave para la expansión de este sector y la multiplicación de microcréditos y beneficiarios.

Actualmente hoy en día existen en el Perú cerca de 100 instituciones micro financieras (IMF) que proveen de fondos a cerca de 2 millones de personas con préstamos promedio de 1,000 a 10,000 soles por año. El hecho de poner fondos a disposición de las personas permite usualmente fortificar pequeños negocios y se supone contribuye a incrementar los niveles de ingresos y superar situaciones de pobreza.

La confluencia de diversos actores sociales y económicos, la participación del Estado – principalmente como regulador- y el papel inclusivo del proceso permiten afirmar –al menos tentativamente- como hipótesis, que se ha conformado en Perú una política social de promoción del microcrédito, como parte de una política de promoción a la micro y pequeña empresa. Esta hipótesis permite un acercamiento al tema y el análisis del desarrollo del microcrédito.

El objetivo de este trabajo será el identificar los procesos específicos de acceso al crédito implementados o desarrollados por los microempresarios de la Comunidad Autogestionaria de Huaycán enmarcando esa problemática en el proceso de desarrollo del microcrédito en el Perú, a partir de una visión del proceso que ha seguido a lo largo de un extenso periodo, así como sus efectos en la mejora del nivel de vida de sus beneficiarios, buscando dilucidar si estamos ante una política social o ante la simple respuesta a una necesidad del desarrollo.

Desde el punto de vista de las ciencias sociales, es necesario e indispensable reflexionar el proceso del microcrédito desde una perspectiva integradora, partiendo del punto de vista que el Estado debe orientar los procesos económico-sociales con miras al bienestar general de este sector de microempresas y no “delegar” el desarrollo a la “mano invisible” del mercado el desarrollo de la comunidad y las personas.

El trabajo parte del supuesto de que el microcrédito se ha configurado como una política social.

#### **iv.- Objetivos**

El trabajo a desarrollar parte del supuesto –a demostrar- de que el mayor acceso al microcrédito logrado por los microempresarios de Huaycán, refleja un proceso nacional

y que el microcrédito se ha configurado como una política social, como parte de una política de promoción a la microempresa.

En ese sentido la tesis propuesta se propone establecer el estado del microcrédito en la Comunidad Autogestionaria de Huaycán, analizando este en el marco de los procesos de impulso al microcrédito en el Perú:

- i.- analizando los niveles de acceso al microcrédito logrado por los microempresarios de Huaycán
- ii.- identificando y estableciendo el proceso de evolución y crecimiento del microcrédito en el Perú durante las dos últimas décadas,
- iii.- analizando la existencia de lineamientos de política social, implícitos en los programas de crédito –de los agentes privados y públicos- y en las políticas regulatorias,

### **Objetivo General**

Analizar el proceso de acceso al crédito logrado por los microempresarios de Huaycán, así como el desarrollo de programas y sistemas de microcrédito a nivel del país desde la perspectiva de las políticas sociales.

### **Objetivos Específicos**

- Caracterizar a la población de la Comunidad de Huaycán que accede a servicios microfinancieros y analizar su percepción del mismo.
- Establecer hasta qué punto el país ha avanzado en diseñar una política social para las Microfinanzas. ¿Cómo ha sido concebida o conformada esta política?

### **v.- Hipótesis**

#### **Hipótesis general**

Los microempresarios de Huaycán han logrado establecer sistemas regulares de financiamiento de su producción.

#### **Hipótesis específicas**

- La población de Huaycán en necesidad y capacidad de acceder y aprovechar los microcréditos ha superado la pobreza, busca consolidarse y mejorar su calidad de vida.
- El microcrédito y la promoción de la MYPE, se han configurado como una política social, operada fundamentalmente por agentes privados y regulada desde el Estado con criterios financieros.

La hipótesis general nos permitirá focalizarnos en los procesos de acceso al crédito de los microempresarios de Huaycán.

Las hipótesis específicas nos permiten analizar los efectos, procesos e importancia del microcrédito en la Comunidad de Huaycán en particular, y en el país en general en las dos últimas décadas.

## **vi.- Metodología de la investigación**

El trabajo se ha desarrollado en base a la recopilación de información primaria y secundaria de las instituciones de microfinanzas y/o de aquellas que tienen responsabilidad en su promoción y/o regulación, mediante entrevistas y revisión de sus informes institucionales. Se han realizado entrevistas en la Comunidad autogestionaria de Huaycán (Ate) a personas que se han beneficiado de microcréditos para establecer los resultados de estos, así como a las entidades prestamistas ubicadas en Huaycán.

Se ha trabajado en base al análisis documental de una bibliografía seleccionada y se aplicaron cuestionarios semi-estructurados tanto a los responsables de las Instituciones Microfinancieras localizadas en Huaycán como a microempresarios/as de esa localidad. Se desarrolló una selección no aleatoria de 28 microempresarios/as, privilegiando aquellos que hayan tenido experiencias de microcrédito con miras a realizar pequeños estudios de caso, evaluando su problemática, aproximación, vivencias y discurso frente al microcrédito. La selección se realizó en base a los directorios disponibles sobre microempresarios que trabajan en Huaycán y que han participado de las capacitaciones de las ONGs ASPeM y ADEC-ATC, lo que permitía establecer cierto grado de confianza para preguntar sobre el tema; la selección tomó en cuenta la posibilidad de lograr ese grado de apertura.

Los casos nos han permitido establecer pautas de comportamiento de los microempresarios/as frente al microcrédito e identificar algunas variables del proceso.

Cabe señalar que la investigación se beneficia de mi conocimiento de la Comunidad de Huaycán desde 1997 a partir de mi labor profesional, en una suerte de observador participante. En particular a partir de mi responsabilidad en la capacitación y asistencia a líderes locales y microempresarios de los sectores de calzado, confecciones, carpintería y metal-mecánica en el marco del proyecto “Huaycán hacia el emprendimiento”, desarrollado en el periodo 2010-2012. Información recogida en diversos documentos<sup>1</sup>.

La investigación privilegia una aproximación cualitativa, no experimental, partiendo del hecho económico social. Es decir, de la forma como los diversos actores económicos y sociales han ido construyendo y definiendo los términos de acceso y uso del microcrédito.

El procesamiento de la información se ha efectuado mediante procesos inductivo-deductivos tendientes a establecer conclusiones sobre los principales procesos de acceso al crédito por los microempresarios de Huaycán, tomando como referencia el marco conceptual y el contexto de las políticas sociales en el Perú que se abordaran en los capítulos 1 y 3.

---

<sup>1</sup> Ver al respecto el Boletín Empresari@s en Acción, números 1 a 7, “Asociatividad Empresarial en Huaycán” (Vildoso 2012) y “Políticas de promoción a las Mypes: Una experiencia desde Huaycán” (Gamero 2011).

La investigación desarrolla un abordaje analítico-descriptivo de las características del microcrédito en Huaycán, para visualizar luego el proceso histórico del microcrédito, fundamentalmente en el periodo 1995-2015, identificando sus principales determinantes, factores, características y efectos.

## **vii.- Estructura de la presente investigación**

En la presente investigación abordaremos:

En el capítulo I, el marco conceptual, centrado en entender la lógica de las políticas sociales, la lucha contra la pobreza y la necesidad de trabajar en la inclusión económica, entendiendo el microcrédito como uno de los instrumentos disponibles para ello. Este capítulo aborda también una mirada a la conceptualización que se ha hecho en las ciencias sociales sobre el sector informal o marginal.

El capítulo II abordará el análisis de las percepciones de los microempresarios de la Comunidad Autogestionaria de Huaycán frente al microcrédito y de los efectos en su actividad a partir del microcrédito.

El capítulo III estará dedicado a visualizar las políticas sociales desarrolladas a lo largo del periodo de referencia, analizando de manera particular aquellas que tienen que ver con la promoción de la micro y pequeña empresa.

El capítulo IV busca identificar los principales hitos de la evolución del microcrédito entre 1995-2015, así como sus desafíos, viéndolo como un instrumento de la política social, la lucha contra la pobreza y el desarrollo.

El capítulo V estará centrado en analizar las acciones desarrolladas desde el gobierno para impulsar o regular el microcrédito, identificando los lineamientos de política que se han ido formulando.

Cerrando la investigación con algunas reflexiones sobre el proceso.

## CAPITULO I

### **Marco conceptual: Políticas sociales e Inclusión económica**

Nuestro país ha estado creciendo, en la última década, a tasas de 5 a 6% en promedio; lo que se ha definido como un milagro económico. Sin embargo, cabe preguntarse si estamos en la senda de un desarrollo sostenible que posibilite una economía que permita una mejora sustancial de la calidad de vida para el conjunto de su población.

Perú ha emergido como una nueva estrella de crecimiento económico. En la última década su economía creció en un promedio de 6,4 por ciento anual, el segundo mejor desempeño en cuanto a crecimiento en la región de América Latina y el Caribe (ALC). En ese mismo período, duplicó su ingreso per cápita, mucho más que el promedio de la región en su conjunto donde el incremento de esta cifra fue sólo la mitad. Este desempeño también ha sido impresionante comparado con estándares globales. Es importante notar que el crecimiento económico fue el principal impulsor de la reducción de la pobreza y la desigualdad a través del ingreso laboral mejorado más que por medio de políticas de redistribución, que sólo explican 15 por ciento de la reducción de la pobreza. (Banco Mundial 2015: 3).

En el actual modelo económico vigente suele equipararse el crecimiento con el desarrollo y confiarse en que será el mercado un agente eficiente de distribución de la riqueza. Pero esa forma de ver las cosas deja de lado el hecho de que el crecimiento económico y el mercado son sistemas y procesos complejos que afectan de manera diferente a las personas, generando niveles de bienestar altos para unos y menores para otros, o generando efectos diferenciados, en los cuales ganan unos y pierden otros, sea de manera absoluta o relativa. Y es que el crecimiento económico y los mercados inducen a procesos diferenciados en las regiones y en las interrelaciones entre estas, así como en los sectores económicos y sociales; de hecho, vivimos procesos sumamente concentradores de riqueza, por lo que debiera ser función del Estado incorporar a estos contingentes, mediante sus políticas públicas.

Estos efectos diferenciados del crecimiento económico llevan, o debieran motivar, a los Estados, gobiernos y sociedades a implementar estructuras o políticas tendientes a generar una base común de protección social para el conjunto de su población sin dejar de lado el identificar a sectores afectados como sectores vulnerables, pobres o excluidos y a plantearse políticas, programas y actividades dirigidas a paliar o cambiar esta situación. En tanto el crecimiento económico –por si solo- no genera un desarrollo equitativo e incluyente, es necesario contar con políticas económicas y sociales destinadas a integrar a la población, que les ayuden a aprovechar las oportunidades generadas por el crecimiento.

“El mercado no resuelve por sí solo los problemas más importantes del desarrollo: para ello se requieren políticas públicas e instituciones fuertes, particularmente en los momentos de desaceleración o de fragilidad económica”. (PNUD 2016: 35).

“Con una tasa razonable de crecimiento del producto percapita una persona pobre en promedio, demoraría 20 años para salir de la pobreza sólo como consecuencia del crecimiento sin distribución”. (Chacaltana 1992: 17).

De hecho, podemos apreciar que los Estados, en mayor o menor medida, han puesto en marcha políticas públicas destinadas a impulsar un desarrollo social, más allá del mero crecimiento económico. Suele ponerse como ejemplo a los Estados de Bienestar que han logrado implementar un conjunto de medidas de promoción y protección social para el conjunto de la población, habiendo logrado altos niveles de protección para ella, como sucede en muchos de los países desarrollados, que presentan altos niveles de desarrollo humano, según el IDH.

“El Estado benefactor se ha convertido en una característica de la vida política moderna, y la formulación de políticas sociales en una actividad gubernamental permanente” (Midgley 1994: 206).

“Un estado del bienestar es un estado en el que el poder organizado es usado deliberadamente (a través de la política y la administración) en un esfuerzo para modificar el juego de las fuerzas del mercado en al menos tres direcciones – primero, garantizando a los individuos y a las familias un ingreso mínimo independientemente del valor de su trabajo en el mercado o de su propiedad; segundo, limitando el grado de inseguridad haciendo posible que individuos y familias puedan enfrentarse a ciertas “contingencias sociales” (por ejemplo, enfermedad, vejez y desempleo) que, de no ser así, conducirían a crisis individuales y familiares; y tercero, asegurando que a todos los ciudadanos sin distinción de status o clase se les ofrezcan los mejores estándares disponibles en relación a cierta variedad acordada de servicios sociales”. (Pérez 2005: 10).

Sin embargo, en el caso de los Estados latinoamericanos –débiles y centrados más en el mantenimiento del *statu quo*- se han visto históricamente en la imposibilidad de construir estructuras de protección social universales habiéndose limitado solo a atender, muy limitadamente, los problemas económicos y sociales que han ido apareciendo. Por ello, la formulación de políticas adecuadas para mejorar las condiciones de vida de la población es actualmente una exigencia que deben cumplir los Estados y gobiernos. Esta realidad nos remite a visualizar las políticas públicas entendiéndolas como el conjunto de acciones que van dirigidas a impulsar y desarrollar procesos virtuosos en la vida de un país y sus ciudadanos; políticas que se supone son definidas de manera acotada en el tiempo y producto de procedimientos y objetivos específicos procesados en el marco de una institucionalidad determinada. Aunque debemos ser conscientes de que la formulación de tales políticas no depende únicamente de la bondad del Estado sino de las exigencias de su gobernabilidad y la capacidad de sus actores sociales para exigirlos. Al respecto Pierre Bourdieu dice: “la historia enseña que no hay política social sin movimiento social capaz de imponerla (y que no es el mercado, como se intenta hacer creer hoy, sino el movimiento social el que civilizó la economía de mercado, contribuyendo así en gran medida a su eficacia)”<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Bourdieu, Pierre. Diario El Clarín 07/06/1999. Buenos Aires.

Ahora bien, la gama de políticas públicas a disposición de los gobiernos es diversa: políticas económicas (fiscales, precios, monetaria, cambiaria), seguridad (internas y externas), gobernabilidad (democracia y política) y sociales (salud, educación, vivienda, cuidado del medio ambiente). Estas diversas políticas públicas permiten –o debieran permitir– construir un modelo de interacción entre el Estado y la sociedad, que son necesarias e imprescindibles para alcanzar el desarrollo sostenible. Si ello no procede, en el futuro el desarrollo social será insostenible; “las brechas económicas, sociales, territoriales y ambientales dificultan el avance en virtud de un crecimiento económico sostenible y limitan la posibilidad de transitar hacia economías y sociedades más inclusivas” (CEPAL 2016: 114).

Aunque no siempre el desarrollo o elección de las políticas públicas responde adecuadamente a las necesidades de un país o las del conjunto de sus habitantes. Siendo deseable la armonía entre las mismas, suelen privilegiarse una sobre otras, poniéndose énfasis en las (macro) económicas y respondiendo a concepciones, situaciones o intereses de desarrollo, que suelen privilegiar a los grupos de poder.

Ciertamente debemos ser conscientes de que las políticas públicas o las políticas sociales no cuestionan los patrones de poder o acumulación, ni muchas veces las injustas estructuras de los modelos económicos que están a la base de los problemas de crecimiento y de las limitaciones para que la población acceda a mayores niveles de bienestar.

### **1.1.- Las políticas sociales**

Las políticas sociales son acciones desarrolladas por el Estado de manera sostenida para mejorar la situación de su población. Las políticas sociales, son políticas que permiten promover el bienestar y la equidad, buscando una mayor integración para hacer frente a la pobreza. Por tanto, el rol de las políticas sociales es buscar elevar el bienestar y nivel de vida de la población, mediante la ejecución de programas organizados e impulsados por el Estado, con la participación o no de otros actores con miras a lograr una sociedad más libre, digna, justa y democrática. Competen al conjunto de la sociedad pues la superación de la pobreza y el incremento del bienestar son tareas colectivas.

“Entenderemos por política social un conjunto de acciones del Estado para mejorar la alimentación, salud, justicia básica y educación primaria y secundaria de la población, en especial aquella que está en peores condiciones de vida. Expresado así, este concepto de política social se complementa con el de desarrollo social, otro concepto contemporáneo que, superando las concepciones de desarrollo centradas en la economía, enfoca su interés no sólo en la producción de bienes materiales sino en la inversión en las personas e involucra, además del Estado, la responsabilidad de agentes diversos de la sociedad civil en estrategias compartidas. (Bejar 1996: 10).

Así planteada la política social es una necesidad consustancial al Estado en tanto este tiene en todo momento el deber de velar por el bienestar de sus ciudadanos; aunque por supuesto es esta una responsabilidad que suele ser negligida o asumida de manera parcial. La visión o énfasis de las políticas sociales ha ido variando con los contextos y los



modelos económicos y de desarrollo. Si al comienzo del siglo se inició el diseño de políticas sociales universales, éstas se fueron moldeando en función de los grupos de poder y/o la presión de los grupos sociales para centrarse –en las últimas décadas- en atender solamente a los grupos afectados por las crisis y en discusión sobre el papel del Estado, buscando minimizar este.

Las políticas sociales pueden diferenciarse, según su alcance, en políticas universales, dirigidas al conjunto de la población, como en el caso de la política educativa, y en políticas focalizadas, centradas en una población específica. Las políticas de lucha contra la pobreza son un claro ejemplo de políticas focalizadas; la amplitud, importancia y profundidad de la pobreza en el Perú, especialmente en el periodo 1988-2008, explica en gran parte la focalización de las políticas sociales en la lucha contra la pobreza, aunque no excusan dejar de lado el combatir los problemas de inequidad y/o cuestionar los modelos de desarrollo existentes.

“Al referirse a las políticas sociales existe una amplia gama de enfoques, los cuales se derivan de orientaciones de carácter político, ético e ideológico. En los últimos tiempos, persiste la manera tradicional de igualar política social con combate/erradicación/abatimiento de la pobreza. Esta identificación es demasiado estrecha y demasiado amplia. Es demasiado amplia porque la política social por sí sola no puede acabar con la pobreza: y es demasiado estrecha porque la política social tiene múltiples objetivos y no se dirige solo a los pobres”. (CEPAL 1995: 1).

La opción política social “que está siendo implementada en el Perú, se propone acabar con la extrema pobreza, cuya aparición y vigencia se asume como un fenómeno coyuntural. Para este fin se “focaliza” –o se concentra la intervención y el gasto- en grupos de población y en zonas geográficas y se la erradica con programas específicos. La población recientemente empobrecida, sea por la crisis económica o por el propio ajuste estructural no es objeto de protección en la medida que el Estado se desentiende de la política social convencional, aquella que se sostiene mediante el gasto público social corriente”. (Verdera 1997: 8).

No deberíamos de perder de vista que las políticas sociales tradicionales clásicas, se plantearon con un alcance universal, para mejorar la calidad de la salud, la educación, la seguridad social, como podemos apreciarlo si revisamos la historia del Perú. Encontramos también, en el caso peruano, políticas sociales fundamentalmente asistenciales como: alimentación-nutrición, actividades productivas o pequeñas infraestructuras. Estos programas asistenciales suelen estar dirigidos a brindar o fortalecer los medios de vida a personas con capacidades o ingresos limitados mientras que otros programas pueden estar dirigidos al desarrollo de medios o capacidades que posibiliten la inserción social y la generación de ingresos que permitan la superación de la pobreza. Estos énfasis dependen de nuestros objetivos y de nuestra visión de desarrollo.

Si bien es cierto que los objetivos de la política social pueden ser diversos: como por ejemplo incrementar el bienestar de los ciudadanos, reducir la pobreza, mejorar la competitividad, generar capital humano, cerrar brechas económicas y sociales, incluso contribuir a la construcción de ciudadanía o a la ampliación de capacidades. Así como fortalecer la integración o la cohesión social y/o la amortiguación de las desigualdades que se producen como parte del proceso de crecimiento económico. Alcanzar estos

objetivos requiere una articulación explícita entre la política económica y social, buscando “servir a la gente, cuya dignidad y derecho al desarrollo y la libertad deben ser el objetivo final de cualquier economía”. (Klikberg 2007: 10).

El bienestar de la población es necesario al desarrollo económico, pero, el bienestar social debe ser el fin, nos dice Klikberg, siguiendo a Sen. (Klikberg 2005). “Porque la economía es un instrumento, debe ser eficiente, pero al servicio de determinados parámetros. Se debe medir por lo que genera en términos de oportunidades para los jóvenes, en la erradicación de la desnutrición, en el aumento de la esperanza de vida, en el acceso a salud y educación, esos son los indicadores últimos para saber si la economía realmente está funcionando. Es imprescindible, al realizar análisis económicos, tener en cuenta las implicancias en términos humanos y éticos” (Klikberg 2003: 14) y “transparentar quiénes van a ser los más afectados por las políticas que recomiendan y dejar claros los costos que tendrán para los pobres. (Los economistas) No pueden ser insensibles a ello, como con frecuencia sucede”. (Klikberg 2003: 15)

En suma, como afirman Bernardo Klikberg y Amartya Sen (2007) en el horizonte de la política social debe combinarse el binomio política y economía pensando primero en la gente. Se trata de conseguir el mayor bienestar para el mayor número de personas, más aún, invertir en las personas pues el desarrollo está en las personas, hay que ser conscientes de que la pobreza mata y de que hace falta pensar primero en la gente antes que en las buenas cifras macroeconómicas. La política social debe concebirse como condición indispensable del desarrollo económico evitando las miradas unidimensionales o tecnicistas. Al respecto Klikberg señala -citando a Charles Taylor (1992) “que hay una acusada tendencia a que la racionalidad técnica, la discusión sobre los medios, reemplace a la discusión sobre los fines. La tecnología es un medio para lograr fines, que a su vez debe ser objeto de otro orden de discusión. Si la discusión sobre los fines desaparece, como puede estar sucediendo, –previene Taylor– y la racionalidad tecnológica predomina sobre la racionalidad ética, los resultados pueden ser muy regresivos para la sociedad”. (Klikberg 2001: 42). El papel que juega la ciudadanía y las instituciones en recordarnos los objetivos de la política social es clave en ese sentido.

Encontramos que la justificación sobre la necesidad de políticas sociales varía en función al modelo de crecimiento en el cual se desarrollan. Los énfasis de las políticas sociales varían con los modelos de desarrollo. Mientras en el modelo de sustitución de importaciones se pone énfasis en la protección al trabajador asalariado y la creación de una clase media consumidora, en el modelo neoliberal de mercado abierto se pone énfasis en aminorar los efectos de las crisis sobre los sectores más afectados por la desregulación y las políticas de ajuste.

“Toda política social debe ser analizada en el marco más amplio del esquema de acumulación en curso en un país determinado. Cada esquema imprime modalidades, alcances y sesgos específicos en las políticas sociales. Esto dicho sin perjuicio de los análisis históricos del tema que indican que, por encima de las diferencias entre modelos particulares de acumulación, en el Estado moderno las políticas sociales desempeñan dos funciones básicas: a) apoyar el proceso de acumulación a través de la reproducción de la fuerza de trabajo; b) legitimar el orden político”. (Vilas 1997: 932).

En el caso, de las políticas sociales en el Perú, el acento está puesto actualmente en la lucha contra la pobreza, entendiéndola como un efecto indeseado del modelo de crecimiento, de economía abierta y predominancia del mercado, sin cuestionar sus efectos.

“Los programas sociales son por lo general concebidos como instrumentos para el alivio de la pobreza, y no parte de una política social coherente y universal en nutrición, educación, salud y protección social. Para que sea así se requiere mejores diseños, mayores recursos, más organización y participación social; y el concurso de los mejores cuadros técnicos en la gestión de la política social”. (Muñoz 2001: 5).

Junto con la mirada y énfasis ligados a los modelos de desarrollo, cambian las formas de operativizarlas e implementarlas. Parodi, en concordancia con diversos autores, nos señalan las nuevas características de la política social; nuevas en comparación con las características de la etapa de sustitución de importaciones o crecimiento hacia adentro (Parodi 1997).

Los paradigmas de las políticas sociales han ido cambiando junto con los modelos de crecimiento; es posible establecer que los modelos de mercado abierto han ido estableciendo nuevos paradigmas frente a los del modelo de sustitución de importaciones o crecimiento hacia adentro.

a.- Estado interventor vs Estado liberal-regulador. Este enfoque y/o concepción incorpora nuevos agentes como por ejemplo las ONGs e instituciones privadas; la idea es transferir ciertas etapas de la implementación al sector privado, considerando lo que el mercado puede proveer.

b.- Centralización vs Descentralización. En el modelo centralista el Estado implementa el programa social en todas sus etapas, en la nueva visión se propone que se tomen las decisiones en el ámbito local y se amplía la participación de la comunidad a través de sus organizaciones.

c.- Financiamiento estatal vs financiamiento compartido: En la visión tradicional la política social es financiada por la política fiscal, la que siempre es insuficiente. En la nueva visión debe incorporarse cofinanciadores y que aquellos miembros de la comunidad que puedan pagar lo hagan, otorgando subsidios focalizados a los más pobres. “La intervención del Estado como proveedor de bienes y servicios públicos debe basarse en el principio de subsidiariedad. Todo aquello que el sector privado puede hacer, no debe ser realizado por el sector público. En aquellos casos en los que, por sus características de bienes y servicios públicos, el Estado debe intervenir, debe hacerlo en estrecha coordinación con el sector privado (aportando recursos y/o financiamiento, p. ej.)”. (Trivelli 2000: 75).

d.- Subsidio a la demanda vs subsidio a la oferta. Este nuevo enfoque plantea un subsidio a la demanda para que el consumidor decida a quien comprar el servicio.

e.- Universalidad vs focalización: La focalización, por oposición a las políticas universales, pretende proveer servicios sociales subsidiados solo a la población objetivo. Es decir, a la población más pobre y excluida.

f.- Provisión central vs provisión privada: Esta nueva visión preconiza que el sector privado (que se supone más eficiente que el público) desarrolle parte o la totalidad del

servicio con financiamiento público y sin menoscabo de que el fin social sea compatible con la existencia de lucro.

g.- Evaluación: gasto social vs relación costo-impacto. Se prioriza la medición costo-impacto como evaluación de la eficiencia y eficacia del programa pues el nivel de gasto no nos dice si se están alcanzado efectivamente los resultados deseados.

Franco –en ese mismo sentido- señala dos paradigmas de políticas sociales, uno originado en la fase de sustitución de importaciones y otro emergente. El emergente habla de una pluralidad de actores (la comunidad, el sector privado: Vaso de Leche, Comedores Populares, Colegios Fe y Alegría), toma de decisiones en el ámbito local (descentralización), una lógica de proyectos con la participación de otros actores, cofinanciación y recuperación de costos, universalidad en la satisfacción con acciones afirmativas o discriminación positiva, focalización en los pobres y en los fines. La nueva problemática social incorpora, a nivel de las políticas sociales, los temas de mercado, reconversión, consumo y participación ciudadana. (Franco 1996).

Estas políticas pueden ser universales o focalizadas. Las universales están usualmente dirigidas al conjunto de la población (como en los Estados de Bienestar), mientras que las focalizadas suelen poner el acento en los sectores más desfavorecidos, desprotegidos o vulnerables, usualmente caracterizados como pobres., pobres extremos o excluidos social y económicamente.

También podemos clasificar, a las políticas sociales, por sus alcances:

- a.- Políticas asistenciales. Dirigidas a promover la subsistencia de los más pobres, a grupos que tienen en común un tipo de privación, ya sea en sus capacidades o habilidades.
  - b.- Políticas de previsión social. Protegen a la población frente a los riesgos asociados a las enfermedades y la vejez, seguridad social y jubilación.
  - c.- Servicios sociales. Son todas aquellas políticas destinadas a formar capital humano: salud, educación, nutrición, vivienda. Su objetivo es la promoción de la igualdad de oportunidades.
  - d.- Políticas de apoyo al sector productivo. Tienen como objetivo apoyar las potencialidades productivas de una persona. (Parodi 1997).
- Que pueden ser organizadas en programas sociales en la medida que se estructuren en función de objetivos, metas, presupuestos y metodologías específicas.

“Tradicionalmente los programas sociales han sido exclusivamente protectores e incluso asistencialistas. Hoy se reconoce, como parte central de la política social, la importancia de promover capacidades laborales y productivas (programas habilitadores) y de apoyar oportunidades de ingreso y empleo para los más pobres (programas promotores). La evidencia establece que los programas protectores deben orientarse a las poblaciones más vulnerables (niños, mujeres y adultos mayores en pobreza extrema) y ser anti-cíclicos. Por el contrario, los programas habilitadores y promotores deben ser pro-cíclicos, es decir aumentar su cobertura y asignación presupuestal en los ciclos económicos expansivos, preparando a los beneficiarios para su autosuficiencia”. (Aramburu 2013: 34).

Por tanto, de acuerdo al pensamiento de Aramburú, en el caso del Perú, se requiere un mayor equilibrio entre programas protectores (regalar pescado), habilitadores (enseñar a pescar) y promotores (enseñar a pescar, procesar y vender pescado). Solo en esta medida se podrá lograr la superación de la pobreza de manera integral y sostenible.

No podríamos terminar este acápite sin dejar de señalar la necesidad de evaluar crítica y propositivamente los alcances de las políticas sociales. Al respecto podemos visualizar a las políticas sociales según su capacidad o virtudes para lograr procesos de inclusión social y económica.

Sin embargo, sus posibilidades de éxito dependen de una diversidad de factores: su diseño, su temporalidad, progresividad, la institucionalidad en la cual se inscriben, el personal a su cargo y por supuesto los recursos disponibles. Cabe señalar que el porcentaje del gasto no necesariamente es un buen indicador del éxito de las políticas sociales, muchas veces la distribución del gasto es regresiva; mas importante suele ser asignar mejor el gasto, para gastar bien. Sin embargo, al respecto, existen una diversidad de problemas o limitaciones que pueden afectar la capacidad de las políticas sociales para lograr sus objetivos o alcances, por ejemplo: su capacidad de llegar a la población implicada o cobertura, su capacidad evitar filtraciones atendiendo a sectores que no lo necesitan, fallas en la coordinación con otras instancias, la capacidad de llegada del Estado, ya sea en penetración o alcance territorial. Existe actualmente cierta tendencia a centrar la evaluación en la parte operativa, y en el despliegue de las políticas sociales y sus efectos inmediatos. Hasta ahora:

No se ha superado enteramente un problema básico de los programas sociales impulsados durante el período de reforma: su énfasis en los instrumentos —focalización, establecimiento de criterios de equivalencia entre contribuciones y beneficios, descentralización, participación del sector privado— en lugar de los principios que deberían guiar su diseño —universalidad, solidaridad, eficiencia e integridad—, de acuerdo con la formulación de la CEPAL (2000). Esto ha sido problemático en algunos casos, por ejemplo, cuando la participación privada en los sistemas de seguridad social (salud y pensiones) no ha incluido principios de solidaridad en su diseño, cuando la focalización ha sido usada como un instrumento para reducir el gasto público en vez de ampliar el acceso a algunos servicios fundamentales (aplicando el principio de universalidad) o cuando la descentralización no ha tomado plenamente en cuenta las disparidades regionales. Los principios son importantes porque resaltan el hecho de que la política social es un instrumento básico de cohesión social y, por ende, que su diseño debe estar basado en algo más que racionalidad económica. (Ocampo 2005: 23).

Por otra parte, hace falta evaluar permanentemente la capacidad de las políticas sociales para incluir o combatir la pobreza, pues usualmente su capacidad para hacerlo es limitada. Si bien pueden ayudar a superar sus aspectos más dramáticos no es fácil generar las condiciones para salir definitivamente de ella. De ahí la necesidad de que las políticas sociales estén articuladas a las políticas de crecimiento económico, tal como afirma Carlos Parodi Trece (1997), pues la persistencia de la pobreza está asociada a bajos niveles de crecimiento y desarrollo.

Al respecto, Parodi (1997) nos señala que: “crecimiento y desarrollo económico no son dimensiones equivalentes. El primero es requisito necesario (pero no suficiente) para el segundo. El desarrollo se relaciona con el bienestar de la población y se expresa no solo

en indicadores económicos -como comportamiento de la inflación y las tendencias del Producto Bruto Interno- sino adicionalmente con indicadores sociales como pobreza, distribución de ingresos, tasas de mortalidad infantil, cobertura y calidad de los servicios educativos y de salud, agua potable, etc. En otras palabras, el desarrollo tiene una dimensión humana”. (Parodi 1997: 15). Los objetivos de las políticas sociales pueden resumirse en: igualación de oportunidades mediante la eliminación de la pobreza, buscando la eficiencia de la inversión social sin atentar contra la equidad lo que debe llevar a plantear “reformas estructurales” en las políticas sociales incorporando desafíos como la descentralización, el cuestionamiento al modo en que el Estado transfiere recursos y la necesidad de evaluar los programas sociales. El objetivo es el desarrollo y mirar “más allá” de las cifras económicas. Dentro de este enfoque el crecimiento es un factor necesario pues permite financiar la política social, la estabilidad de los ingresos y el consenso político son también elementos necesarios con miras a asignar recursos a la inversión social de modo permanente. “Dado que la estabilización es la base para el crecimiento, puede establecerse un nexo entre los tres conceptos: estabilización + crecimiento + políticas sociales = desarrollo”. (Parodi 1997: 16).

Por otro lado, la evaluación de las políticas sociales no debe limitarse solo a su efectividad o dinámica intrínseca, sino analizando su real capacidad de superar o sentar las bases para resolver las causas de los problemas que se busca atacar, como en este caso la pobreza. Sin embargo: “Buena parte de los programas de organismos internacionales, de los Estados y de las ONGs, están focalizando sus llamadas "políticas sociales" en paliar parcialmente las situaciones de pobreza extrema, pero no ofrecen ninguna alternativa de desarrollo”. (Coraggio 1994: 1)

Klikberg nos señala que hay tres cosas que las políticas sociales deben superar: *a)* el reduccionismo economicista para construir políticas socioeconómicas, *b)* el asistencialismo para concebir una política social que genere realmente oportunidades, y *c)* su verticalidad, para dar paso a la participación y a las relaciones horizontales entre todos los sectores de la sociedad. Sólo así se estará en condiciones de generar una política social diferente, que permita construir una economía con rostro humano. (Klikberg 2005).

## **1.2.- Las políticas sociales y la lucha contra la pobreza**

Sin lugar a dudas, las políticas sociales suelen enfocarse en la lucha contra la pobreza, por lo que es conveniente conocer la naturaleza de éstas, y su análisis puede realizarse desde distintas aproximaciones, miradas o enfoques. La forma cómo concebimos la pobreza, es elemento importante para el diseño de las políticas sociales. Al respecto, cabe precisar que es muy importante, analizar o tomar en cuenta los procesos que la producen y no sólo limitarse a mapearla o caracterizarla, aunque dicho análisis supera los objetivos de este trabajo. No resulta simple esbozar una definición de la pobreza, ya que en el imaginario social y las representaciones sociales existen diversas miradas y/o definiciones de la pobreza y la desigualdad, que impiden la satisfacción de las necesidades básicas de las personas. Debemos tomar en cuenta que en una economía de libre mercado “la pobreza puede servir para describir y caracterizar la capa cotidiana de la existencia social de un determinado grupo, pero no para definir su naturaleza y significación” (Quijano 1972:104). A continuación, señalamos algunas definiciones de la pobreza:

### 1.2.1.- Pobreza monetaria

Suele tomarse como criterio definitorio de la población atender su identificación como pobres, entendiendo la pobreza como la pertenencia a un grupo de bajo poder adquisitivo. La aproximación clásica a la identificación de la pobreza ha sido mirarla desde el punto de vista del nivel de ingresos o gastos. Si los ingresos están por debajo de un nivel mínimo de ingresos o línea de pobreza, establecido en base a la definición de una canasta de supervivencia, que incluye alimentos, bienes y servicios, calificamos a las personas como pobres. Si estas personas no pudiesen cubrir una canasta alimentaria nutricional básica, serán calificados como pobres extremos.

Por tanto, la pobreza, medida desde ese punto de vista es (o ha sido) un elemento consustancial de la forma cómo ha sido construido el país tanto social y económicamente en el devenir histórico (de allí el peso de la política social para combatirla). Como dice López:

“La pobreza es una situación social y económica que no ofrece la posibilidad a las personas que la padecen de satisfacer las necesidades primarias o básicas –fisiológicas, de seguridad y sociales- de una determinada sociedad. Pero al mismo tiempo ella constituye una limitación en las capacidades y derechos de los que la viven. Los pobres no pueden acceder en condiciones normales a los bienes privados del mercado ni a los bienes públicos de la esfera política. La pobreza, como otros aspectos de la desigualdad de clase, es una consecuencia no sólo de la distribución diferenciada de privilegios y recursos económicos y políticos, sino también de un acceso diferenciado a la cultura”. (López 1997: 456)

Ahora bien, desde múltiples escuelas hay consenso en señalar que mirar la pobreza, tomando en cuenta sólo el ingreso o gasto como punto de referencia restringe la visión sobre la pobreza. Hay muchas veces a la base de esta mirada una concepción simplista del desarrollo, en la cual se considera que la pobreza o la vulnerabilidad es solo la carencia de ingresos, bienes o servicios. En esa mirada el crecimiento económico y las políticas asistenciales serían suficientes para vencer la pobreza.

“Existe amplia conciencia de que este concepto de pobreza se hace estrecho para enfrentar el problema integralmente. No explica, por ejemplo, porque el incremento de los ingresos a veces no produce una superación permanente de la condición de pobreza sino simplemente un mejoramiento transitorio del nivel de vida o porque determinados grupos sociales no logran aprovechar las oportunidades de ascenso social para salir de su situación de pobreza mientras otros si lo hacen. Tampoco da cuenta de las dimensiones distintas del ingreso que producen la pobreza y permiten salir de ella”. (Toha 1998: 189).

Y es que caracterizar un grupo solo como pobre dice poco de los determinantes de esa situación, de si ha sido generada por su contexto familiar o personal, por shocks externos o “simplemente” por su ubicación en la estructura económica global y en la historia. Y nos dice también poco sobre sus posibilidades y perspectivas de futuro que serán también afectadas por una diversidad de elementos.

### **1.2.2.- Desigualdad como señal de pobreza**

La noción de desigualdad de cuenta de las disparidades existentes en la distribución de los bienes e ingresos. Si el concepto de pobreza monetaria caracteriza a una persona en relación a un monto mínimo de ingreso, la noción de desigualdad introduce elementos de comparación con los demás sectores de la sociedad, identificando las brechas existentes. La distribución del ingreso en el Perú es de las más desiguales y persistentes en el tiempo; los bienes e ingresos están concentrados en muy pocas manos.

La desigualdad hace más dificultosa la lucha contra la pobreza; países con mayores desigualdades deben realizar mayores esfuerzos para combatir la pobreza en comparación con países más igualitarios. El crecimiento o las políticas sociales pueden –en ocasiones– incidir solo en la pobreza sin alterar la desigualdad.

En el Perú son pioneros los trabajos de Webb (1975) sobre distribución del ingreso donde señala la gran desigualdad relativa de los 2 quintiles más pobres, una desigualdad de las más altas en América Latina. Por otra parte, es preciso remarcar que:

“Según investigaciones del Banco Mundial, si un país cuenta con estructuras más igualitarias, un 1% de crecimiento económico da un 4% de mejoramiento en la pobreza. En cambio, en un país cuyo crecimiento se da sobre la base de estructuras desiguales, este casi no tiene efecto sobre la pobreza...si queremos combatir pobreza y exclusión es muy importante mirar las estructuras de desigualdad”. (Thorp 2014: 22)

“Si bien nuestra economía se expandió en términos acumulados en 38% en los últimos siete años, la desigual distribución del ingreso, medida a través del coeficiente de Gini, se mantuvo casi intocable, en tanto paso del 0,47 a 0,44. Ello pese a que la pobreza se redujo del 33.5% a 21.7% y la pobreza extrema de 9.05% a 4.07% en el mismo periodo. La forma sostenible de salir de la pobreza es a través del surgimiento de mayores oportunidades de empleo de calidad. Allí está el gran reto, si consideramos que el 70% del mercado laboral es informal con baja productividad”. (Burneo 2016b: 30).

### **1.2.3.- Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)**

Otro enfoque para definir la condición de pobreza es considerar elementos claves en la vida de las personas y cuya ausencia puede indicarnos condiciones de pobreza. Con el enfoque de las Necesidades Básicas Insatisfechas se pone el acento en la mirada del bienestar, entendiendo la pobreza como la privación de medios materiales para satisfacer las necesidades humanas, incluidos los alimentos.

En ese sentido la mirada a las Necesidades Básicas Insatisfechas, pone el acento en establecer la calidad de vida de las personas, según el acceso a servicios considerados esenciales, como electricidad, agua potable, desagüe, salud, educación, calidad de la vivienda o educación, pues, podemos decir, que las personas que carecen de electricidad, baños, viven hacinadas, con bajos niveles de educación, muchas personas dependiendo de pocos ingresos o hijos que no asisten al colegio, son pobres.

Foncodes ha utilizado como indicadores de pobreza las tasas de mortalidad infantil, niños con desnutrición crónica, analfabetismo, inasistencia escolar, niños que trabajan,



porcentajes de PEA sin profesión, hogares con hacinamiento, viviendas con techos precarios, viviendas sin red pública de agua, desagüe y alumbrado eléctrico.

Asimismo, el INEI utiliza para elaborar el mapa de pobreza el método de necesidades básicas insatisfechas (NBI), “las cuales se pueden identificar por medio de los siguientes indicadores especiales: viviendas inadecuadas por sus materiales, hacinamiento crítico por habitación, hogares en vivienda sin desagüe de ningún tipo, hogares con niños que no asisten a la escuela, hogares con alta dependencia económica”. (Muller 1999: 16).

#### **1.2.4.- Pobreza Multidimensional o Estructural**

Podemos también mirar la pobreza tomando en consideración varias de sus causas y efectos, calificando no solo el nivel de ingresos sino también los niveles de vida. Sin embargo, el concepto de pobreza multidimensional o estructural identifica otras carencias, no solo las de ingresos o acceso a bienes y servicios, buscando medir –hasta cierto punto- capacidades y habilidades para participar en la vida social, económica y política de las sociedades.

El PNUD ha sido una de las primeras instituciones en plantear una mirada más amplia de la pobreza. Los informes sobre el desarrollo humano expresan una mirada multidimensional del desarrollo y por ende de la pobreza. El informe del 2010 presentó un Índice de Pobreza Multidimensional, que complementa a los índices basados en medidas monetarias y considera las privaciones que experimentan las personas pobres, así como el marco en que éstas ocurren. El índice de desarrollo humano identifica una serie de privaciones en las mismas tres dimensiones: salud, educación e ingresos, y muestra el número de personas que son pobres y el número de privaciones con las que usualmente vive una familia pobre. (PNUD 2010: 8). Por otra parte:

El Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) permite captar la pobreza aguda por medio de las dimensiones de estándar de vida, educación y salud, y genera un punto de comparación importante con las líneas de pobreza por ingresos. Un hogar es pobre multidimensionalmente si tiene carencias en al menos tres de los diez indicadores considerados para la medición de tales dimensiones. El Índice tiene varias ventajas con respecto a otros instrumentos de medición similares: entre ellas, cabe destacar que tiene la virtud de ser descomponible, tanto de manera dimensional (en cualquiera de los diez indicadores de carencias), como por incidencia o intensidad (para estimar cuán pobre se es con respecto a cuántas carencias). (PNUD 2016: 14).

En el Perú, Enrique Vásquez nos plantea un Índice de Pobreza Multidimensional generado a partir de nueve componentes relacionados con salud (asistencia a centro de salud y déficit calórico), educación (escolaridad familiar y matrícula infantil) y condiciones de vida (electricidad, agua, desagüe, piso de la vivienda, combustible de cocina). Estos componentes buscan reflejar las privaciones a las que se encuentran sometidos los individuos tanto en el corto, así como en el largo plazo. (Vásquez 2012).

Ese mismo autor señala la existencia de un porcentaje de población en condiciones de pobreza multidimensional muy superior al de pobreza monetaria—de alrededor de un 20% adicional frente a los porcentajes de pobreza monetaria. El concepto de pobreza estructural que usa el MIDIS, que considera variables adicionales, podría incrementar ese porcentaje en un 10% adicional. Se necesitan enfoques multisectoriales para avanzar de

manera integral, multidimensional, en la superación de la pobreza. Por ejemplo, el aprendizaje escolar requiere no solo de buena nutrición y salud, sino también desarrollo infantil y estimulación temprana.

“Es conveniente considerar que “el bienestar es multidimensional en la medida en que no depende únicamente del acceso a bienes materiales o de las mejoras de los indicadores asociados al espacio monetario, sino también de otras dimensiones relevantes en la vida de las personas” (Sen, 1980 y 1992).

En el caso de la pobreza, por ejemplo, además de un nivel de ingreso que garantice la satisfacción de las necesidades básicas de alimentación o el acceso a un conjunto elemental de bienes materiales, es igualmente importante contar, al menos, con un buen estado de salud y con acceso básico al conocimiento, de modo que sea posible transformar los espacios materiales en espacios de oportunidad que amplíen las opciones de vida. En este proceso, el desempeño de las instituciones y las acciones de política pública son insuficientes si se limitan a garantizar únicamente el acceso a tales medios, y dejan de lado las intervenciones orientadas a la ampliación de oportunidades que permitan a la población aprovechar estos medios y prescindir de los esquemas de protección”. (PNUD 2016: 114-115).

Siguiendo el mismo razonamiento Francisco Sagasti (1998) nos habla de pobreza endémica, crónica y coyuntural, analizando los patrones temporales de pobreza y su incidencia en la calidad y modos de vida. La pobreza endémica, afecta a las personas con niveles muy bajos de vida, con una alta proporción de NBI y que además carecen de acceso a los mercados de trabajo, los servicios sociales básicos y tienen muy pocas posibilidades de hacer oír su voz. Los pobres crónicos tienen acceso a servicios sociales básicos, si bien estos son de baja calidad y no satisfacen sus necesidades de manera adecuada; la gran mayoría de estas personas pertenece al sector informal y se han visto obligados a generar sus propios puestos de trabajo en condiciones de autoexplotación personal y familiar. Los pobres coyunturales son aquellas personas afectadas por las crisis o shocks externos, aunque no sean pobres estructurales. (Sagasti 1998).

Estas diferentes miradas respecto de la pobreza nos permiten analizar mejor diversas dimensiones de la vida de las personas y percibir la necesidad de trabajar en diversos niveles –además de en las estructuras que impiden el acceso a los servicios- para poder superar la pobreza y pobreza extremas.

### **1.2.5.- Vulnerabilidad**

Recientemente, el Banco Mundial ha realizado una desagregación de la población no pobre del Perú en dos grupos: un segmento no pobre pero vulnerable, constituido por aquellas familias que perciben entre 1,200 y 3,000 nuevos soles mensuales, lo que podríamos llamar “clase emergente” (alrededor del 40% de la población) a quienes sus ingresos los reproducen pero no los hacen prósperos; y por encima de esta última cifra (aproximadamente 25% de la población) que incluirían a la “clase media” propiamente dicha (hasta los 16,000 soles mensuales por familia). Estudios del PNUD y el BID apuntan en ese mismo sentido pues debe estarse atento a superar las trampas de pobreza, o mecanismos que permiten que la pobreza retorne o persista.

Ahora bien, es preciso tener en cuenta que cuando se habla de vulnerabilidad:

En los países de renta media, el “desarrollo” no termina en el umbral del PIB. Las desigualdades, la discriminación y las exclusiones de larga data —incluidas las brechas por razones de género, etnia o raza— requieren la atención de las políticas por encima y por debajo de los niveles de ingreso. En la actualidad existe interés por abordar los desafíos multidimensionales situados *por encima del umbral de pobreza*. Es preciso promover el bienestar multidimensional de los estratos vulnerables y excluidos de la población —que se corresponde con una canasta más amplia de bienestar que comprende el trabajo, incluido el empleo no remunerado, a tiempo parcial e informal; los sistemas de cuidados; pisos de protección social, y la inclusión financiera. Lograr la resiliencia de los hogares y las comunidades requiere de la articulación de su bienestar social con el trabajo, así como de cambios en la manera de concebir la resiliencia —por encima de las líneas de pobreza de la región—. El mayor reto lo constituyen las poblaciones vulnerables que están expuestas a los vaivenes del ciclo económico y al peligro de caer en la pobreza. (PNUD 2016: iv).

Siguiendo el mismo razonamiento debemos ser conscientes que la pobreza es un proceso dinámico; por tanto, la pobreza constantemente se está creando y recreando. Algunas personas salen de la pobreza, otras ingresan a ser pobres, mientras que otras siguen siendo pobres y reproduciéndola; lo que vale para los territorios también. En consecuencia:

Es muy importante señalar que las transiciones entre grupos de ingreso visibilizan procesos diferenciados de salida y caída en la pobreza. Ya no es suficiente concentrar la atención sobre el *resultado neto de la reducción de la pobreza o de la desigualdad por ingresos*. Más importantes que el resultado neto son las transiciones dinámicas: mientras millones de personas salen de la pobreza por un carril, otro grupo cae en la pobreza por otro carril, al mismo tiempo. El efecto neto de este proceso oculta procesos laborales y sociales distintos. Los factores asociados con las posibilidades de que las personas salgan de la pobreza *no son los mismos* que aquellos asociados con la resiliencia ante *shocks* económicos, sociales y ambientales. (PNUD 2016: 48).

En el caso del Perú y países de América Latina, una parte importante de la población considerada “no pobre” en realidad se encuentra muy cerca de la línea de la pobreza, y con alta probabilidad de recaer en esa situación. No basta fijarse en cuantas personas han dejado de ser pobres este año, sino pensar cuáles son las condiciones necesarias para que mejoren su situación y no vuelvan a ser pobres. Lamentablemente, en estos años de hegemonía de la situación de libre mercado en el Perú:

La reducción de la pobreza no ha tenido bases sólidas. Muchos de los que ahora no son pobres podrían volver a serlo, cualquier traspié lo puede llevar a ser pobre otra vez. Lo que nos lleva al tipo de crecimiento que necesitamos. Para la derecha económica, basta que la cifra sea de 4, 5 o 6%. Si eso se alcanza solo exportando minerales, no importa, pues “es lo que mandan las leyes del libre mercado”. Y el resultado no es otro que el reseñado aquí: alivios de la pobreza temporales, así como persistencia de la informalidad, que la marea baja nos muestra con todas sus debilidades. Hay que reemplazarla por una política que enfatice la diversificación productiva para que haya empleos formales que no solo eliminen la pobreza, sino también a los vulnerables.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Campodónico, Humberto (2017): Vulnerables: que no vuelvan a la pobreza. La República, 8 mayo.

### **1.2.6.- Pobreza: Privación de capacidades**

La definición de la pobreza como la privación de capacidades pone el énfasis en las carencias de bienes o activos y/o la implicancia de esas carencias en la calidad de vida de las personas. Salir de la pobreza en cambio es algo más complicado y depende de un conjunto amplio de factores. Desde un punto de vista macro, la reducción de la pobreza depende de la combinación de crecimiento, mejora en la distribución del ingreso y políticas sociales que promuevan el desarrollo de capacidades y habilidades de las personas.

Desde el punto de vista de las personas, diversos autores consideran la pobreza como la negación de oportunidades y opciones fundamentales de las personas (capacidades). Para el PNUD el concepto de progreso multidimensional se inscribe en el enfoque de desarrollo humano —que entiende el desarrollo como un proceso de ampliación de las capacidades de "ser" y "hacer"— propuesto por Amartya Sen. Para Sen la pobreza debe ser vista como la privación de las capacidades básicas en vez de meramente como la insuficiencia de ingreso. Para otras instituciones y autores:

La pobreza representa la ausencia de ciertas capacidades básicas para funcionar. Los funcionamientos pertinentes a este análisis pueden variar de los físicos, como estar bien nutrido, estar vestido y vivir en forma adecuada hasta logros sociales más complejos, como participar en la vida de la comunidad. (PNUD 1997: 18)

El enfoque de las capacidades de Sen define a la pobreza como la falla en lograr una canasta suficiente para dejar de ser pobres y como transformar su propia dotación en un conjunto de canastas alternativas que se puedan consumir. (Igúñez 2014: 26)

Otros autores, cuando nos hablan de la pobreza como la privación de capacidades se refieren a la necesidad de asociar estas carencias a la exclusión del poder, de la toma de decisiones, vinculándola entonces a la dimensión política, al ejercicio real de la ciudadanía; así como a la presión demográfica sobre recursos limitados, la desigualdad de capacidades y derechos, la subacumulación del capital y el modelo de crecimiento económico, y las políticas e instituciones estatales inestables. (Gonzales 1997).

### **1.3.- La exclusión**

Cuando hablamos de la exclusión como categoría social y económica nos referimos a Las carencias de ingresos, bienes, servicios o acceso a sistemas de protección no siempre explican la persistencia de la pobreza o la marginación en que viven algunas personas o colectivos. El concepto de exclusión social busca explicar la vulnerabilidad y la pobreza desde la exclusión de las mismas de procesos claves para la integración de las personas en la sociedad. En consecuencia:

La exclusión social es un concepto multidimensional que tiene al menos cuatro características:

La primera es el hecho de que algunos grupos son excluidos, a través de formas no económicas, del acceso a los bienes básicos y a los servicios que determinan el capital humano. Hay grupos que no tienen el mismo acceso a la educación, a la salud y a otros

servicios, incluso si uno solo toma en cuenta las diferencias económicas de ingresos. Es claro que existe una discriminación en los accesos, debido a otros factores que pueden ser parte de una definición de exclusión social.

La segunda característica es el acceso desigual a los mercados de trabajo y a los mecanismos de protección social de las instituciones, tanto formales como de las informales. Aun para las personas con similares niveles de capital humano y calificación parece haber un importante elemento de discriminación que debemos considerar como parte de lo que uno definiría como exclusión social, más allá de las consideraciones puramente económicas.

La tercera característica se refiere a la exclusión de los mecanismos participativos, mecanismos que por medio de la participación de diversos grupos sociales afectan el diseño, la implementación y la evaluación de programas y proyectos del sector público. Finalmente, la cuarta, y la más general de las características, es la exclusión en el sentido del desigual acceso en la práctica al ejercicio completo y protección de los derechos políticos y las libertades civiles, incluyendo la negación de los derechos humanos básicos. (Perry 2000: 9-10).

Este concepto de exclusión –desarrollado por la Unión Europea- pone el acento en los mecanismos por los cuales las personas o grupos son excluidos, que dicho sea de paso, le impiden, una completa participación en la sociedad en la que viven, por el debilitamiento de sus lazos y/o vínculos económicos y sociales y la carencia de oportunidades para acceder a las oportunidades de progreso; situación en que los individuos o comunidades se ven privados de participar plenamente en la vida económica, social y política de la sociedad en la que habitan, además de sufrir los efectos materiales, físicos, psicológicos y emocionales de la situación en que viven.

Siendo reiterativo, el concepto de exclusión social, pone el acento en analizar las formas cómo el individuo interactúa con la sociedad y en los distintos campos que determinan la cohesión social. Según la CEPAL (2007), las sociedades latinoamericanas carecen de cohesión social, motivo por el cual las personas no tienen el sentido de pertenencia e identidad con el grupo social al que pertenecen. La exclusión social tiene una base material ligada a la falta de medios de subsistencia y no es solo producto de la diferenciación social. Son los circuitos de privación, las desventajas acumuladas lo que la caracterizan que colocan al individuo y las comunidades en situación de inferioridad. La exclusión social expresa por tanto una ruptura del vínculo social, ruptura que implica que un sector social y político de la sociedad no puede participar activamente en los campos de acción que corresponden al modo de desarrollo y la orientación cultural que prevalecen en la sociedad. En el caso de nuestro país:

Existen razones históricas y culturales que ocasionan la exclusión de determinados grupos sociales. En casi todas las sociedades multiétnicas, el proceso de modernización y expansión del mercado no ha garantizado la incorporación de los grupos nativos a los beneficios de ésta. (Aramburu 2000: 50).

Es preciso aclarar que pobreza y exclusión son conceptos distintos, uno puede ser pobre y no excluido y viceversa, aunque la mayoría suele estar sometido a ambos procesos. Por

otra parte, encontramos en el imaginario social y en las representaciones sociales diversas percepciones que afirman que se puede ser excluido en una dimensión de la vida sin serlo en otra.

La exclusión es un proceso multidimensional en el que se distinguen tres dimensiones interdependientes; económica, política y cultural, que pueden actuar como barreras para superar la pobreza:

Distinguimos 3 esferas de interacción (o exclusión) social:  
a.- la organización económica que abarca los sistemas productivos y los mercados  
b.- el ordenamiento político-institucional, que regula el ejercicio del poder, establece las normas y los deberes, garantiza los derechos, y donde la participación activa en este ordenamiento es lo que llamamos la ciudadanía

c.- la cultura, que corresponde a códigos, valores y aspiraciones, mediante las cuales las personas se comunican entre sí, interpretan la realidad y orientan su práctica, que se transmite a través de las relaciones primarias, la educación, la religión y los medios de comunicación. (Figueroa 1996: 19).

### **1.3.1. La exclusión económica, social y cultural en el Perú.**

Los diversos tipos de exclusión antes mencionadas interactúan entre sí y determinan diversos niveles y formas de exclusión. La exclusión económica se genera cuando las personas son excluidas del acceso a los activos o a los mercados básicos o son relegadas a segmentos que son menos rentables o más riesgosos. Hablamos de exclusión social o ciudadana cuando los sujetos sociales carecen de los derechos formales y reales; este tipo de exclusión es extremo en ausencia de justicia o libertad o presencia de discriminación de género. La exclusión cultural se genera cuando las personas son excluidas de las redes sociales o el acceso a las instituciones; la exclusión cultural se expresa en la discriminación, el racismo y la xenofobia. Hablamos de discriminación, racismo y xenofobia cuando algunas personas son percibidas por otras como inferiores y/o incapaces, o como extraños que tocan las puertas de los incluidos o desarrollados.

Los activos políticos y culturales expresan lo que la persona es, en tanto determinan su identidad y sus posibilidades de integración social; los activos económicos expresan lo que una persona tiene. La desigualdad social es resultado de las diferencias individuales en el stock de activos económicos y sociales que poseen las personas. Existen grupos que acumulan una serie de desventajas en todas estas esferas, cuyo efecto negativo se va amplificando o reforzando. Todas estas dimensiones de la exclusión son igualmente importantes. Sin embargo, para efectos de este trabajo queremos poner el acento en el análisis de la exclusión económica.

### **1.3.2 La exclusión económica**

Entendemos la exclusión económica fundamentalmente como una exclusión de los mercados, aunque sin dejar de lado que esa exclusión es también una función de los activos que posee la gente (bienes y capacidades), como capital físico, financiero o

humano que suele estar desigualmente distribuido y donde la dotación inicial es sumamente baja para las personas pobres o excluidas. En el caso del Perú, la exclusión económica se expresa cuando constatamos que el 74% de la PEA se dedica a actividades económicas informales, sin ninguna protección social de parte del Estado.

En el Perú la exclusión de los mercados, según Figueroa, Sulmont y Altamirano (1996)<sup>4</sup>, opera fundamentalmente a través de tres mercados, a los cuales no todos acceden en las mismas condiciones: el de trabajo, el de crédito y el de seguros, jugando estos mercados un papel esencial en la generación y reproducción de la desigualdad. Cabe señalar que la exclusión no significa expulsión del mercado, sino participación restringida o subordinada en los mismos, determinando los grados de satisfacción o ingresos que un individuo o colectividad puede lograr.

Para Figueroa, Sulmont y Altamirano la exclusión económica se define respecto a una modalidad dominante de la organización económica (la capitalista). En la medida que los sujetos no cuenten con los medios y capacidades que les puedan brindar la opción de participar activamente en los sistemas productivos que corresponden a esta organización, habrá exclusión económica, que se manifiesta en: la carencia de opciones y exclusión del mercado laboral, del mercado de seguros y de mercado de créditos, puede constatarse – para el caso peruano- en las altas tasas de trabajadores informales, en la concentración del crédito y en el escaso acceso a servicios bancarios o de seguros (solamente cerca de un 30% de la población peruana tendría acceso a los servicios bancarios frente a un 60% en el caso de Chile por ejemplo). Y es que la distribución de activos y accesos está desigualmente distribuida en el Perú. (Figueroa 1996).

Ahora bien, la exclusión del mercado de trabajo es la más importante pues el problema del empleo parece el más relevante en el contexto actual y en el futuro. El desempleo no solo significa una exclusión económica (no participar en la producción), sino también una exclusión política (no poder participar en la acción colectiva de un sindicato) y una desvalorización social (pérdida de status y autoestima). El empleo tiene un valor en sí para la mayoría de la población en edad de trabajar. Por otra parte, no debemos dejar de señalar que:

“La dimensión económica de la exclusión está vinculada principalmente a la capacidad de percibir ingresos monetarios, a la participación en actividades productivas y el acceso a bienes y servicios. El principal determinante de la exclusión económica es la escasa participación en el mercado formal de trabajo y sus manifestaciones más importantes son el desempleo y el subempleo, que en el caso peruano afecta a dos terceras partes de la población en edad de trabajar. (Sagasti 1998: 92)

La exclusión económica, opera también a través de la exclusión del mercado de crédito; los auto-empleados que ven limitadas sus posibilidades de acumular activos, físicos, económicos y de capacidades debido a la exclusión que sufren en el mercado de crédito. En efecto, las personas con menor acceso al sistema financiero son las que tienen menores ingresos, sea por desconfianza, productos no adaptados o desconocimiento de manejo

---

<sup>4</sup> Véase *Exclusión social y desigualdad en el Perú* (OIT 1996)

financiero. Las dificultades para acceder al crédito se incrementan en la medida que se reduce el tamaño de la actividad económica. Esta situación nos lleva a formular las siguientes preguntas:

¿Por qué los trabajadores no pueden obtener créditos de un banco, comprar su máquina y pasar de ser desempleado a capitalista? Bueno, porque el mercado de crédito tampoco es un mercado de papas, no todo el que quiere un crédito lo puede obtener. ¿Por qué? Porque los bancos funcionan también con restricciones, también hacen racionamiento, se piden colaterales, que significa tener capital, lo cual los trabajadores no lo tienen. Además, los costos unitarios para atender a clientes pequeños en empresas pequeñas son muy altos. (Figueroa 1999: 125).

Por otra parte, la exclusión del mercado de seguros es otro de los procesos que afecta a las personas al acentuar su vulnerabilidad ante choques externos o eventos adversos, sobre todo ante problemas de salud, pero también frente a accidentes, emergencias, desastres, fallecimiento y/o jubilación. La posibilidad de la población pobre o excluida de recuperarse ante uno de estos problemas es sumamente baja, el contar con seguros accesibles bajaría su exposición al riesgo.

Finalmente, podemos señalar entonces que se requieren políticas de incorporación a las personas y colectivos a los mercados mencionados: de trabajo, de crédito y de seguros, a los cuales hay que visualizar también como necesidades básicas a cubrir para, de este modo, incluir a las personas y generar procesos que les permitan no solo paliar, sino superar la pobreza, pobreza extrema y exclusión bajo sus diversas modalidades.

#### **1.4.- La inclusión económica como desafío para la política social**

La inclusión económica de las personas implica entonces diseñar políticas sociales tendientes a integrar a las personas a los mercados mencionados de trabajo, crédito y seguros, con la finalidad de mejorar su participación en los mismos, entendiendo a los mercados como medios de inclusión. Debemos ser conscientes que –en el actual modelo económico neoliberal, - son los mercados y los procesos económico-sociales y culturales los que incluyen en la medida de que sean competitivos y de calidad. Si bien las políticas sociales pueden sentar las bases para ello no son necesariamente una solución en sí mismas. Debemos tener presente que:

La inclusión social es el reverso de la exclusión; es la acción afirmativa orientada a transformar las circunstancias y hábitos que conducen o han conducido a la exclusión social. El Banco Mundial la define como el proceso dirigido a mejorar las oportunidades, capacidades y dignidad de las personas, que han sido desfavorecidas por razones vinculadas a su identidad, promoviendo su activa participación en la vida social, accediendo de este modo al goce de los bienes públicos de los que han estado marginados. (Sanabria 2014: 200).

La inclusión social es, sin duda, una condición esencial para conseguir la expansión de las capacidades y desempeños de las personas. Sin embargo, para que la inclusión sea posible se requiere de un contexto físico, económico e institucional que la facilite y que genere instituciones y mecanismos concretos de integración en la sociedad. La inclusión



social es la aspiración de las personas a ser parte de una sociedad, en cambio la integración es el medio instrumental. (Gonzáles 2014: 36)<sup>5</sup>.

En el Perú, después de veintisiete años de hegemonía de la economía de libre mercado encontramos grandes contingentes de gente al margen del mercado (os) –y del bienestar en general- por lo que es función del Estado introducir a estos contingentes mediante sus políticas sociales. Uno de los roles del Estado y el gobierno (y las políticas sociales) es el acercar a la gente al mercado; y a los procesos económicos sociales. El Estado puede y debe intervenir, a través de políticas que busquen satisfacer las necesidades de la gente que no logra acceder a los bienes o servicios o impulsar –en ausencia de mecanismos de distribución- una regulación relevante para el funcionamiento eficiente de los mercados.

Sin embargo, no siempre el mercado provee todos los bienes y servicios necesarios para las personas, especialmente para aquellos sectores de bajas productividades, sin educación, sin tierras o sin capital. Es en estos casos, se hace necesaria la intervención estatal, de manera subsidiaria y redistributiva. Con ello no debe entenderse que el Estado solo suple o complementa los mercados, sino que, además, integra a las personas en otros aspectos. (Gonzáles 2014: 45).

Ciertamente, es todo un desafío incluir a las personas en el mercado. La inclusión económica debe ser producto de varios factores: crecimiento económico, crecimiento de la banca, desarrollo de capacidades y políticas públicas de mediano y largo plazo. Ello implica categorizar a la gente por su lejanía a los mercados y diseñar políticas que permitan su integración a él. Sin embargo, lograr la inclusión de las personas al mercado requiere como dice Félix Jiménez (2016) buscar otra ruta de desarrollo para el Perú, promoviendo la diversificación productiva; “para que la inclusión social sea posible es fundamental que haya producción diversificada y demanda crecientes en todas las regiones del país”, “mientras no se pase de la actual especialización primario exportadora a un proceso de diversificación del aparato productivo, el crecimiento económico seguirá dependiendo de impulsos externos y sus secuelas de subempleo, desigualdad y exclusión seguirán demandando políticas sociales compensatorias” (Jiménez 2016: 215)

Ahora bien, la integración económica, a través de los mercados tiene reglas de funcionamiento. La productividad tiene que ser suficientemente alta como para participar competitivamente en los mercados de bienes, la calificación del trabajador define donde trabaja y cuanto puede ganar, las tasas de interés pueden definir quien se presta y quién no. Por esta razón, la integración económica es muy dinámica y se renueva permanentemente, sobre todo, definiendo quien y quien no se integra. (Gonzáles 2014: 45).

Requerimos pues políticas, sociales y económicas, que pongan el acento en la creación de trabajo y empleo digno para los diferentes sectores, a través de actividades económicamente rentables, socialmente justas y ecológicamente equilibradas (Jaramillo 2011) con los-esfuerzos concertados entre los actores económicos y el Estado, como forma de generar a las personas ingresos sostenibles. Estas políticas, sociales y económicas, deben dirigirse tanto a los trabajadores formales, así como a los informales,

---

<sup>5</sup> El MIDIS define la “inclusión social” como la situación en que todas las personas pueden ejercer sus derechos, aprovechar sus habilidades y tomar ventaja de las oportunidades que se encuentran en su medio. (MIDIS 2012: 11).

poniendo el acento en sectores que generen empleo y asistiendo y apoyando a los trabajadores que realizan actividades productivas por cuenta propia. Ello, por supuesto, implica tener una propuesta de desarrollo del país que ponga el acento en sectores intensivos en mano de obra con capacidad de generar ingresos para sus trabajadores y localidades respetando el medio ambiente.

Actualmente, no obstante el crecimiento macroeconómico, la baja inclusión productiva en empleos de calidad, constituye uno de los desafíos pendientes del Perú y la región y, a su vez, representa un obstáculo para la realización de futuras transformaciones económicas, sociales, políticas y culturales. La región, a la que no es ajena el Perú, se caracteriza por una alta incidencia de empleos precarios, informales y de baja productividad. No olvidemos que A.L. es uno de los continentes más desiguales del mundo.

Por ello, los esfuerzos por promover la productividad de las microempresas y la mejora de la calidad de los empleos de los trabajadores autónomos y de la economía informal, pueden entenderse desde una óptica de impulso a la inclusión económica.

Más de la mitad de los 300 millones de personas ocupadas en la región se desempeñan como asalariados en microempresas con menos de 5 puestos de trabajo, como autoempleados sin calificación, o como trabajadores sin percepción de ingresos —en estas mismas condiciones laboran 7 de cada 10 personas ocupadas que viven en situación de pobreza, y 5 de cada 10 personas ocupadas que viven en situación de vulnerabilidad<sup>12</sup>—. Estas cifras responden a la elevada informalidad de las empresas de la región: de las más de 50 millones de empresas pequeñas y medianas, cerca de 37 millones, es decir, el 70%, son informales. (PNUD 2016: 18).

#### **1.4.1 Políticas sociales y económicas para el desarrollo humano**

Tanto en el Perú, así como en América Latina, requerimos impulsar y desarrollar políticas económicas y sociales que promuevan procesos que permitan llevar el crédito, los seguros y los servicios bancarios a sectores más amplios de la población, como una forma de soporte a sus actividades económicas, proporcionándoles capital de trabajo y acceso a servicios financieros, sea a las personas, sus (micro) empresas o los colectivos. En consecuencia, como propone el PNUD (2016):

El acceso a instrumentos financieros puede tener una influencia notable en la reducción del riesgo de caer en situación de pobreza por ingresos. Por ejemplo, el acceso al crédito, o la capacidad de endeudamiento, se asoció con una disminución de la probabilidad de caer en situación de pobreza por ingresos de 3,6 puntos porcentuales en el caso de Chile y de 5,3 puntos porcentuales en el caso de México, en tanto que la posesión de ahorros se asoció con una reducción de 2,7 puntos porcentuales en el caso de Chile. Además, la propiedad de activos durables en el hogar se asoció con una disminución de dicha probabilidad de alrededor de 6 puntos porcentuales en el caso de Perú. (PNUD 2016: 73).

De esta manera, a nivel de procesos y políticas de inclusión de las personas en el mercado del crédito, encontramos como un planteamiento central el microcrédito, objeto de esta

investigación. Sin embargo, el bajo nivel de acceso al crédito y las restricciones de financiamiento son particularmente importantes para los trabajadores informales que requieren mecanismos que les permitan prefinanciar sus actividades o iniciativas de emprendimiento. Cabe precisar que en el caso del Perú y América Latina:

Una de los problemas sociales cruciales “es la que rige en el campo del acceso al crédito, instrumento esencial para poder crear oportunidades reales de desarrollo de pequeñas y medianas empresas. Hay en América Latina 60 millones de Pymes, que generan 150 millones de empleos. Sólo tienen acceso al 5% del crédito”. (Kliksberg 2001: 27).

Y que: “la falta de acceso al crédito y las restricciones para acceder a financiamiento parecen guardar una estrecha relación con la elevada informalidad y la baja productividad de las empresas de la región. En América Latina hay más de 50 millones de establecimientos productivos pequeños y medianos, de los cuales cerca de 37 millones son informales. De estos, el 40% declara que necesita un crédito y no tiene acceso, en tanto que un 9%, si bien es sujeto de alguna línea crediticia, encuentra restricciones para acceder a financiamiento”. (PNUD 2016: 139)

No obstante, estas limitaciones para acceder al crédito y financiamiento, los trabajadores informales en nuestro país, no se amilanán ante este déficit y luchan por hacer realidad sus iniciativas en el mundo de la pequeña empresa.

### **1.5.- El Microcrédito como política de inclusión**

Entendemos por microcrédito a la entrega temporal de dinero dirigida a posibilitar la concreción de una iniciativa emprendedora, de aquella persona, que, por situación personal-familiar y social- no tiene acceso a los canales comerciales tradicionales de financiamiento. De forma extensiva podemos definir las microfinanzas como el despliegue y entrega de servicios financieros adaptados (préstamos, ahorro, seguros o servicios de transferencia), a hogares con bajos ingresos. Estos servicios permiten: facilitar pagos, administrarlos en el tiempo y en el espacio, tomar decisiones de ahorro o inversión, manejar la liquidez o disponibilidad de dinero, la acumulación de reservas y el manejo del riesgo. El acceso al crédito resulta de particular importancia para mantener estable la trayectoria de consumo de las familias, frente a fluctuaciones de sus ingresos; en la microempresa permite contar con el capital de trabajo necesario para adquirir los insumos necesarios para la producción o servicio. El microcrédito sería una opción para brindar acceso –a un determinado sector de la población- al mercado de créditos y la posibilidad de acumular activos económicos<sup>6</sup>.

El microcrédito como política o instrumento para salir de la pobreza se ha desarrollado, no solo en el Perú, sino también en América Latina y el mundo, desde hace varias décadas, habiendo logrado visibilidad a partir de la experiencia del Banco Grameen (1976) en Bangladesh impulsado por Muhummad Yunus quien recibió el Premio Nobel de la Paz en 2006. Por otra parte, diversas instituciones internacionales han apostado al microcrédito como un medio de lucha contra la pobreza. En febrero de 1997 se realizó la I Cumbre del Microcrédito en Washington DC., en la que se reunieron más de 2,900 delegados de 137 países. Allí, se lanzó una Campaña de nueve años para alcanzar a 100

---

<sup>6</sup> La SBS define al microcrédito como aquellos préstamos que se ubican en un rango de US\$ 50 a US\$ 30,000

millones de las familias más pobres del mundo, especialmente a las mujeres de esas familias, con crédito para autoempleo y otros servicios financieros y empresariales para fines del 2005. La ONU declaró el año 2005 como el Año de las microfinanzas. En noviembre de 2006, más de 2,000 delegados de más de 100 países se reunieron en Halifax, Nueva Escocia, Canadá, en la II Cumbre Global de Microcrédito en la que evaluaron el avance logrado.

Según Yunus, “el microcrédito se convertirá en una parte integral de los sistemas de financiación nacionales y globales. Además, permitirá que el sistema financiero sea más fuerte e inclusivo. El microcrédito puede ser el camino que acerque a las personas más pobres a la economía mundial y otorgue una mentalidad empresarial y social a personas que después dominarán el mundo comercial. En ese sentido, la contribución del microcrédito irá más allá de su propio territorio”. (Bornstein 2007: 23)

“Los programas de microcrédito extienden préstamos a la gente pobre para proyectos de auto-empleo que generan ingresos, permitiéndoles cuidar de ellos mismos y de sus familias. En la mayoría de los casos los programas de microcrédito ofrecen una combinación de servicios y recursos para sus clientes, adicionalmente al crédito para el auto-empleo. Estos frecuentemente incluyen ahorros, entrenamiento, redes y ayudas entre iguales. El microcrédito es una poderosa herramienta contra la pobreza que ha demostrado relevancia para muchas personas. Los programas de microcrédito que representan diferentes modelos y operan en diferentes culturas han descubierto que la gente más pobre alcanza iguales o superiores niveles de reembolso que los prestatarios tradicionales.” (Results Educational Fund 1997).

Ahora bien, diversos estudios muestran que el microcrédito logra incrementar el ingreso familiar, e incluso el ahorro familiar. Si los pobres tienen acceso a servicios financieros pueden obtener fondos para invertir en activos que fomenten la productividad. De esta manera, al acumular activos financieros y tener un seguro, los hogares pueden reducir el impacto de desastres. Esta situación es válida no solo para los pobres, sino también para cientos de familias que sobreviven con su trabajo, a pesar de no tener acceso a los sistemas financieros. En el caso de nuestro país:

El 40% de los hogares pobres y 30% de los no pobres sufrieron choques adversos ante choques adversos, una de las reacciones es solicitar préstamos; esa fue la principal reacción para los hogares no pobres, tanto urbanos como rurales en el 2008, y lo fue para un 10,2% de los hogares pobres que sufrieron esos choques (aunque la mayor parte tuvieron que sufrir la pérdida de ingresos y/o patrimonio sin poder compensarla y obligándose a disminuir su alimentación o consumo. (Yamada 2010: 112).

El desarrollo microfinanciero ha tenido un impacto positivo en la actividad económica de las regiones peruanas a través de la provisión de recursos financieros a pequeñas unidades productivas de escala local, del incremento del acceso a servicios financieros de segmentos de la población no atendidos por la banca comercial, de su contribución en el mejoramiento de la gestión de MYPE y de los efectos multiplicadores que los impactos directos generan en la economía. (Aguilar 2011: 8).

Cabe resaltar que:

El estudio a fondo realizado por Shahidur Khandker (“Microfinance and Poverty: Evidence Using Panel Data from Bangladesh.” *World Bank Economic Review*, Volume 19, Issue 2, 2005). de tres IMF bangladeshíes encontró que el microcrédito fue responsable del 40 por ciento de la reducción total de pobreza moderada en el Bangladesh rural y que los efectos secundarios del microcrédito entre los no-participantes redujeron la pobreza de este grupo en aproximadamente 1 por ciento anual para la pobreza moderada y 1,3 por ciento para la pobreza extrema. (Daley 2006: 6).

De cara a lo antes mencionado, constatamos que la mayor virtud de las microfinanzas es la de ayudar a la gente a mantenerse en el mercado y a acceder al sistema financiero (graduación). Las microfinanzas, bien encaminadas, conducen a reducir la incidencia de la pobreza. En el ámbito (micro) empresarial, permite el incremento y una mayor regularidad de los ingresos y del flujo de caja; y ayudan a mantener la actividad económica y a fortalecer los (auto) empleos existentes, incrementando el capital fijo e incluso coadyuvando a los cambios tecnológicos en prestatarios, gracias a préstamos múltiples. En consecuencia, el microcrédito tiene un papel importante en la supervivencia de las empresas e incluso impactos positivos, aunque pequeños, en el empleo o cantidad de horas trabajadas. En el ámbito familiar permiten incrementar el consumo de sus miembros. De esta manera:

Las principales experiencias exitosas demuestran que no son tanto las condiciones financieras favorables lo que explica el éxito del microcrédito, sino la facilidad de acceso y las relaciones de reciprocidad y confianza, que aparecen como factores claves en las altas tasas de devolución de los préstamos. (Proyecto Local 2000: 5)

### **1.5.1. El impacto de microcrédito como política de inclusión**

Algunos autores afirman que el impacto del microcrédito es limitado y que no permite salir efectivamente de la pobreza, no atendiendo realmente a los más necesitados, ya que suele dirigirse a los micronegocios más rentables y que estos están centrados más en actividades comerciales que productivas. Según ello, un número relativamente pequeño de microempresas crece a nivel sostenido, mientras que la gran mayoría de microempresas, con un muy limitado acceso al crédito, crece de manera limitada. Debemos ser conscientes que, el microcrédito –por si solo- no es una solución: debe responder a necesidades u oportunidades específicas; además de que no siempre es el principal obstáculo para el desarrollo, pues la competencia, la carencia de servicios o la falta de facilidades de acceso a los mercados pueden ser obstáculos mayores, que debieran ser atendidos, por lo que se sugiere usualmente combinar el microcrédito con otros servicios de apoyo, empresariales o personales.

Hace falta señalar también de que el microcrédito puede constituir un riesgo para el microempresario, pues si el negocio o actividad económica no se concreta, el beneficiario se descapitaliza y profundiza su pobreza o carencias al hacer frente al costo del microcrédito sin una contraparte de ingresos. Sin embargo, hay que entender al microcrédito, como uno de los instrumentos disponibles para fortalecer la economía

popular; sabiendo que en la actividad económica los beneficios están correlacionados con las capacidades de partida de los beneficiarios, por lo que no siempre los más pobres son los que están en mejores posibilidades de aprovecharlo.

Aunque el microcrédito no es una panacea, es una de las herramientas más poderosas para resolver la pobreza global y lo hace de tal manera que construye la autoestima del individuo y la autosuficiencia de la institución que proporciona los servicios financieros. Trabaja en sinergia con otros mecanismos de desarrollo, tales como aquellos que promueven la salud, la nutrición, la democracia y la educación, y ofrece una mano, no una limosna. (Daley 2006: 1)

Las microfinanzas aparecen como elementos clave para el desarrollo, pero por sí mismas no nos llevarán hasta él. Pueden ser un elemento dinamizador, pero no son la solución a los problemas de la pobreza, la desigualdad o la vulnerabilidad de distintos grupos sociales; pueden ser un instrumento para hacer políticas de acción afirmativa, pero no necesariamente tienen que serlo. Una herramienta útil para tener claridad sobre el rol de las microfinanzas es planteada por Zeller (2003), quien, retomando su trabajo con Meyer (Zeller y Meyer, 2002), propone que las microfinanzas deben ser evaluadas sobre la base de tres objetivos: sostenibilidad (financiera), cobertura (el segmento atendido) e impacto sobre el bienestar (welfareimpact). (Trivelli 2004: 39)

Ciertamente, impulsar el microcrédito en el Perú y América Latina es todo un desafío pues las personas y las microempresas enfrentan restricciones para acceder al crédito formal porque tienen que presentar: títulos, garantías, venciendo la desinformación sobre cómo operan los intermediarios formales y sobre la terminología financiera. Desde el lado de las instituciones microfinancieras, en tanto trabajan con dinero del público o de terceros, deben manejar adecuadamente el riesgo y hacer frente a las necesidades de capital. Desde el Estado debe tomarse en cuenta ambos elementos, reflexionando sobre la posibilidad de lograr objetivos económico sociales a la vez de cautelar los fondos de los depositantes, teniendo en cuenta que instituciones microfinancieras privadas que necesariamente están alineadas con las políticas de gobierno. En consecuencia:

Mercado y crédito son elementos clave, en los cuales el Estado debe compartir riesgos con la gran empresa privada bancaria y las microempresas. Pero otro elemento está constituido por la reactivación de las empresas industriales medianas y modernas para el abastecimiento del mercado interno, en especial la textil y confecciones que “halan” el crecimiento de las microempresas. (Bejar 1996: 24).

En el caso del Perú, las familias pobres a menudo tienen acceso limitado a los mercados financieros. Es por ello, que el microcrédito sería una opción para brindar acceso –a un determinado sector de la población- al mercado de créditos y a la posibilidad de acumular activos económicos. Ello es particularmente cierto en las regiones, que requieren de sistemas y servicios financieros que las acompañen, respondiendo a la demanda de las microempresas y sus familias. Al respecto:

También se ha señalado que el desarrollo de un sistema financiero podría tener un efecto positivo en la reducción de la pobreza porque permite que los agentes aprovechen oportunidades económicas de desarrollo explotando sus talentos e iniciativas y no se vean limitados por la riqueza heredada o las conexiones sociales que poseen. Asimismo, la

expansión del acceso a servicios financieros permite crecer a las empresas y mejorar la distribución agregada de recursos con el consiguiente efecto positivo sobre el crecimiento económico. (Aguilar 2011: 2)

En el caso de las microfinanzas, los gobiernos pueden promover y cofinanciar programas de entrenamiento para microempresarios, y así acercarlas al microcrédito formal. Asimismo, pueden promover la innovación tendiendo puentes entre las comunidades académicas y las IMF, y cofinanciando la exploración de nuevos productos. También pueden actuar como “directores de orquesta”, coordinando las acciones de las diferentes partes involucradas e indicando la estrategia de penetración regional. En cualquier caso, su intervención debe tener carácter integral y de largo plazo, como lo demuestra el caso de la Banca de las Oportunidades en Colombia que, entre otras cosas, ha buscado promover la expansión geográfica de los servicios financieros mediante estímulos a la banca privada, así como simplificar la regulación para el desarrollo de corresponsales no bancarios e incentivar la bancarización de las familias mediante el uso de la red del sistema financiero para el pago de los subsidios condicionados. (CAF 2011: 52)

Si bien es cierto, que es evidente que existen problemas de acceso al crédito para las microempresas, ante estos problemas el Estado debe participar en la solución de esta cuestión. Diversas experiencias aconsejan la no provisión de subsidios directos, pero el Estado si puede comprometerse en mejorar las condiciones de acceso para los microempresarios, proveer recursos financieros para agentes institucionales que brindan los servicios de crédito y acompañar a las microempresas de manera integral como parte de políticas de mejora del (auto) empleo. Ahora bien, como dice Fonseca:

En materia de financiamiento, la experiencia predominante es la de que el Estado se retira del otorgamiento de créditos de primer piso subsidiados y adopta una estrategia de intermediación en que el sistema financiero asume sus propios riesgos y el empresario privado define las áreas o rubros donde realizar sus inversiones. La evaluación del Estado otorgando créditos directos, o garantías, indica no sólo que se generan pérdidas fiscales, sino también distorsiones en el largo plazo que atentan con la eficiencia y la competitividad en los mercados. (Fonseca 1999: 4)

Los instrumentos que se generen deben ser de no-intervención directa por parte de los gobiernos, es decir, que más bien promuevan la libre iniciativa para que otras instituciones de carácter privado lleven a cabo el papel de solventar las necesidades propias del sector. (Fonseca 1999: 8)

A pesar de las limitaciones que existen actualmente, en una economía abierta:

El nuevo paradigma postula que el problema de la microempresa no está en el costo del crédito sino en la falta de acceso a las fuentes de financiamiento formal. Es decir, el microempresario no necesita subsidios sino acceso a los fondos para cubrir, sobre todo, sus necesidades de capital de trabajo, puesto que la experiencia ha demostrado que tiene capacidad de repago e inclusive puede generar excedentes para incrementar sus activos.... el papel del gobierno debe centrarse en promover el desarrollo de instituciones de crédito minorista que cumplan ciertas condiciones mínimas de desempeño y eficiencia para colocar fondos en la PYME; y a la vez captar fondos de la cooperación en la banca de segundo piso (banca mayorista) para canalizarlos vía las instituciones minoristas hacia el grupo objetivo. El Estado incentivaría así la oferta de créditos, vía el volumen, sobre todo para la fase inicial de las instituciones de crédito. (Portocarrero 1997: 12)

Finalmente, debemos señalar que una política social dirigida al impulso del microcrédito puede favorecer –en Perú- a algunos millones de personas (de hecho, ya permite llegar a 2 millones). Sin embargo, las políticas sociales –per se- no pueden solucionar la informalidad, a lo mas acompañarán el despegue de un número (importante) de microempresarios a acceder al sistema. Esas políticas son, sin embargo, necesarias para mantener los ingresos y calidad de vida de los integrantes de la economía informal.

### **1.6.- La “Inclusión Financiera” como estrategia de lucha contra la pobreza**

Cabe señalar de que en los últimos años se está poniendo también el acento en el impulso a la denominada “inclusión financiera”, pues la marginación de los pobres y excluidos no se restringe solo al crédito sino al sistema financiero en general; el número o porcentaje de la población sin cuentas o servicios bancarios serían un indicador del grado de subdesarrollo de un país. Ello es particularmente notorio en la era de la sociedad red, donde la conectividad electrónica virtual incrementa las oportunidades de acceso a los servicios financieros vía estos medios y servicios; en un mundo globalizado y “en las nuevas condiciones históricas, la productividad se genera y la competitividad se ejerce por medio de una red global de interacción. Y ha surgido en el último cuarto del siglo XX porque la revolución de la tecnología de la información proporciona la base material indispensables para esa nueva economía”. (Castells 2006: 93).

La Red Internacional de Educación Financiera (INFE, por sus siglas en inglés) define la inclusión financiera como:

el proceso de promoción de un acceso asequible, oportuno y adecuado a una amplia gama de servicios y productos financieros regulados y la ampliación de su uso hacia todos los segmentos de la sociedad mediante la aplicación de enfoques innovadores hechos a la medida, incluyendo actividades de sensibilización y educación financiera con el objetivo de promover tanto el bienestar financiero como la inclusión económica y social. (García et al. 2013).

Es necesario reiterar y precisar, que no puede haber inclusión económica sin inclusión al sistema financiero. Es necesario que la población acceda a servicios financieros en tanto estos constituyen un medio para ahorrar, para movilizar dinero, para realizar transferencias y facilitar pagos, además de una posibilidad de créditos y otros servicios financieros. Además, todo proceso de desarrollo económico requiere mercados financieros en expansión, tal como se ha señalado en varios de los ODS. En este proceso, en otros países de América Latina, se ha señalado que:

La importancia de la inclusión financiera en el desarrollo de un país ha sido señalada por distintos autores, por ejemplo, Honohan (2004), que encuentra que un incremento del 10% del ratio de crédito concedido al sector privado sobre PIB redundaría en una reducción de la pobreza de entre el 2.5% y el 3%; también Clarke (2002) señalan que un incremento del 1% en el crédito privado reduce la desigualdad (coeficiente de Gini) un 0.3%. (López 2012: 19)



Los beneficios de la inclusión financiera están ampliamente documentados en la literatura. Por ejemplo, según Morduch (1995), la inclusión financiera ayuda a suavizar ingreso y consumo, hace eficiente la asignación de recursos (Gwartney et al. (2006)), potencia el crecimiento económico (Cecchetti, et al., 2006), disminuye la pobreza y la desigualdad (Chibba (2009); Beck, Demirgüç-Kunt, & Levine (2007), Jahan y McDonald (2011)) además contribuye a un desarrollo económico, empoderando especialmente a la población más pobre (AFI (2015)). (Superintendencia Chile 2016: 7)

En el caso del Perú, cabe llamar la atención que solo un 29% de la población adulta contaba con cuentas en el sistema financiero en el 2014, frente a un 51% en América Latina. Un 21.4% cuenta con acceso a tarjetas de débito frente a un 40.4% en el mismo ámbito. Un 36% de las familias latinoamericanas tiene acceso a servicios financieros, mientras que en EEUU el promedio es 91%. Según Arellano Marketing el 62% de la población guarda sus ahorros en efectivo en su casa, en provincias esa cifra llega al 65%, lo que constituye un riesgo. Algunos hogares —en general los menos pudientes— depositan sus ahorros en instituciones no reguladas, compran bienes durables como forma de ahorrar, o atesoran su dinero en el “colchón”. (La inclusión financiera desde el satélite. Día 1, Diario El Comercio, Lima, 5 de octubre 2015: 10).

Un porcentaje elevado de hogares que trabajan en la economía formal tiene acceso a instrumentos de ahorro formales, mientras que una proporción más alta de trabajadores informales ahorra utilizando instrumentos informales. En México el 11% de los hogares que trabajan en el mercado informal ahorra formalmente; en cambio, lo hace un 34% de los hogares que trabajan en la economía formal. En Perú, la brecha es aún mayor: 16% vs.49%. (Cavallo 2016: 68).

Diversos estudios constatan el limitado acceso (o exclusión) de la población a los servicios financieros, lo que ha llevado a plantear políticas de promoción a la inclusión financiera, centradas en medidas de educación financiera y medidas que faciliten el acceso a la oferta de servicios financieros. En este limitado acceso concurren muchos factores: el primero es que las familias no demandan esos servicios dados sus bajos niveles de ingreso, pero también por desconocimiento de los servicios financieros existentes, desconfianza frente al sistema bancario, preferencia por mecanismos informales, costos de tiempo y de las operaciones mismas. Sin embargo, diversas experiencias muestran que son obstáculos superables.

Se trata de que la población acceda a servicios financieros de calidad, a precios asequibles y respetando la idiosincrasia de los usuarios. La educación financiera busca remontar el desconocimiento y desinformación de gran parte de la población sobre temas básicos en economía y finanzas, lo cual limita su capacidad para tomar decisiones sobre sus recursos; se trata de aumentar el conocimiento sobre los productos financieros, por medio de información y consejos que permitan desarrollar capacidad y confianza para tomar decisiones acertadas sobre el manejo del dinero que permitan mejorar el bienestar de las familias.

Numerosos estudios han señalado, incluso de forma causal, que las personas que tienen dificultades para entender el contexto financiero en el cual se desenvuelven tienen una menor probabilidad de acumular activos, ahorrar en fondos de retiro, además de tomar peores decisiones de endeudamiento y diversificación, entre otras conductas que limitan

sus posibilidades de acceder a mejores niveles de vida (Banks y Oldfield, 2007; Van Rooij et al., 2007; Lusardi, 2008; Banks et al., 2010; Behrman et al, 2010; Jappelli y Padula, 2011; Almenberg y Save-Soderbergh, 2011). (Mejía 2016: 11).

Ciertamente, no puede pensarse en procesos de superación de la pobreza y la exclusión sin facilitar a la población el acceso a los servicios financieros por parte del sector privado y el Estado. Para ello hay que considerar no solo superar el desconocimiento y la desconfianza frente a los servicios financieros, sino reconocer que hay barreras objetivas para el acceso, como costos y precios de los servicios, inseguridad, dificultades de acceso por las distancias que hay que recorrer, especialmente en el caso de las poblaciones rurales, condiciones e incluso -en ocasiones- un tratamiento discriminatorio del personal de las instituciones financieras para con las personas pobres por provenir de otra cultura.

Sin embargo, debemos señalar que una inclusión financiera real depende sobre todo, de que la población cuente con ingresos suficientes para ahorrar u operar a través del sistema financiero y que no es suficiente ofrecer una cuenta de ahorros para pasar del ahorro informal al ahorro formal, como en el caso de Juntos o los programas de transferencia condicionada. Los procesos de cambio en el comportamiento financiero de las personas no solo toman tiempo, sino que requieren sistemas financieros amigables con las personas en el sentido de ser socios de su desarrollo.

En un país como el Perú, con una alta tasa de informalidad, desigualdad, desinformación y desconfianza:

Remover las barreras al ahorro es aún más difícil que ampliar la cobertura de los bancos. Las limitaciones por el lado de la demanda requieren intervenciones de políticas públicas bien diseñadas y capaces de alterar la conducta. Influir en las creencias y preferencias de las personas no es una tarea sencilla, pero los retornos potenciales de esas intervenciones pueden ser importantes, tanto para los individuos y los hogares como para el desarrollo de sus países. (Cavallo 2016: 264).

No es suficiente ofrecer una cuenta de ahorros a los beneficiarios para que pasen de una cultura de ahorro informal a ahorro formal, sino que las características de la cuenta, sus costos, los medios para hacer uso de los fondos, los canales disponibles y la información brindada son de vital importancia para asegurar un ahorro efectivo. (Proyecto Capital 2012: 16).

Concluyendo, la “inclusión financiera” como una estrategia de lucha contra la pobreza, requiere desarrollar una acción social, educativa, organizativa y movilizadora para el desarrollo de actividades económicamente rentables, socialmente justas y ecológicamente equilibradas, pero en una economía con rostro humano.

### **1.7.- Incluir a la Microempresa y el microcrédito como componentes de la macroeconomía**

Debemos señalar que, al hablar del microcrédito, estamos hablando de las personas en tanto sujetos económicos, pues los beneficiarios del microcrédito son los

emprendedores/as, microempresarios/as y trabajadores/as independientes que utilizan esos fondos para la realización de sus actividades económicas. Para efectos de simplificación denominaremos en adelante microempresarios a estos diversos segmentos, aunque sin olvidar su heterogeneidad.

La palabra micro-empresa se ha convertido en un nombre genérico que se refiere a un tipo de actividad económica de muy pequeña escala, orientada básicamente hacia la subsistencia. La micro empresa constituiría la unidad típica de unos de los componentes del llamado sector informal. Las fronteras entre micro empresa, empresa familiar y trabajo por cuenta propia, por un lado, y pequeña empresa por otro, no son claramente definidas. Una micro actividad económica es calificada de “empresa” en la medida que responde a una iniciativa privada dirigida hacia un mercado. Como dice Razeto, en la mayoría de los casos se trata de una unidad de trabajo más que de una inversión de capital. (Sulmont 1996: 55).

Ahora bien, incluir a la microempresa y el microcrédito como componentes de la macroeconomía es de suma importancia en un país como el nuestro dónde este segmento constituye cerca del 70% de la PEA. Si entendemos que el principal mecanismo de inclusión es el empleo requerimos de políticas que –ante la dificultad de incrementar el empleo formal y de calidad- permitan la consolidación de los empleos e ingresos del usualmente denominado sector informal.

**Cuadro N° 1: Tasa de informalidad en el Perú**

<b>Año</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
<b>Tasa</b>	<b>82%</b>	<b>82%</b>	<b>80%</b>	<b>78%</b>	<b>77%</b>	<b>75%</b>	<b>75%</b>	<b>75%</b>	<b>71%</b>	<b>71%</b>	<b>70%</b>	<b>71%</b>

Fte. Macroconsult, INEI, BCR (que incluye a los informales dentro del sector formal)

Según el informe de Desarrollo Humano para A. Latina y el Caribe publicado recientemente por el PNUD, la principal amenaza al progreso en la región como resultado de la desaceleración de la economía es la recaída de millones de hogares en la pobreza. El estudio señala que más del 50% de los 300 millones de trabajadores en la región son asalariados en microempresas con menos de cinco puestos de trabajo o autoempleados sin calificación y que el 70% de los 50 millones de empresas pequeñas y medianas son informales, y que dos de cada tres nuevos empleos creados en la región fueron en el sector de servicio, que tiene baja productividad y altas tasas de informalidad. (Diario La República 26 de junio del 2016 Editorial: 6).

### **1.7.1.- La microempresa como unidad económica de lucha contra la informalidad**

Las microempresas suelen ser pequeñas unidades económicas, surgidas como alternativas a la falta de empleo, con escasos niveles de capital, físico y financiero, dirigidas a un mercado local o circunscrito, ofrecen sus productos o servicios tanto a consumidores finales como a otras empresas de mayor tamaño. Estas microempresas operan con bajos márgenes de rentabilidad y, usualmente, con importantes niveles de informalidad laboral, municipal-administrativa y tributaria. Suelen ubicarse en los sectores de comercio o

servicios y caracterizarse por bajos niveles de productividad, uso de tecnologías básicas y bajos niveles de especialización o división del trabajo, asociados a bajos niveles de educación o capacitación de sus conductores y trabajadores. Suelen operar al margen del marco institucional, sin permisos y sin protección legal de los trabajadores, con un difícil acceso a mercados competitivos.

En un país con islas de eficiencia y competitividad, sobre archipiélagos de informalidad e ineficiencia se reconoce en las micro y pequeñas empresas un conjunto de ventajas, tales como capacidad de adaptación y flexibilidad en las líneas de producción, facilidad para adaptar sistemas de calidad, contacto directo entre el empresario y su mercado y entre el empresario y sus trabajadores, que llevan a ver en este sector las posibilidades de desarrollar un nuevo tipo de empresario, que coadyuve al crecimiento económico y la erradicación de la informalidad.

## **CUADRO N° 2: CARACTERÍSTICAS DE LAS UNIDADES DEL SECTOR INFORMAL**

- Pequeña escala
- Uso de tecnologías simples
- Escaso requerimiento de capital
- Baja calificación de sus recursos humanos
- Poca división del trabajo y de la propiedad de los medios de producción.
- Operan al margen del marco institucional y sin protección legal a los trabajadores

Si bien es cierto, que la principal virtud de la microempresa, como componente macroeconómico, es la cantidad de empleos que genera, sin embargo, es un empleo precario, con ingresos sumamente bajos. En este sector no hay garantía de seguridad social de salud y jubilación, ni mucho menos de vacaciones, ni de gratificaciones y de todo aquello que significa un empleo digno y de calidad. Estamos lejos de la definición de empleo decente que utiliza la OIT. Algunos autores cuestionan incluso el calificar a estos trabajos u ocupaciones como empleo, ya que este concepto se asocia más a la existencia de puestos de trabajo definidos con relaciones de subordinación y asalariamiento.

Asimismo, una parte de estas microempresas pueden ser calificadas de niveles de subsistencia y en situación de pobreza, sobre todo por la situación de sus trabajadores; mientras que otra parte tiene un potencial efectivo de crecimiento y pueden ser calificadas como viables y con capacidad de acumulación. Lamentablemente las microempresas con posibilidades de crecimiento son las menos, por lo que no es difícil comprender la alta probabilidad de asociación entre pobreza y microempresa. En América Latina, la mayoría de los pobres urbanos trabaja en MYPES del sector informal; el 80% de los informales son pobres. (Tokman 1996). Por ello, los programas y los instrumentos para impulsarlas tienen que plantearse de manera diferenciada. Este es un desafío para la política pública: poder enfrentar esta realidad de productividad muy baja, fomentando su capacidad productiva y su inserción en el tejido económico y social de la sociedad, en un contexto donde la macroempresa es hegemónica donde:

Buena parte de las “microempresas” son actividades unipersonales muy inestables, en general desempeñadas en situaciones absolutamente precarias, carentes de condiciones empresariales mínimas. Algunos de los destinatarios de los préstamos y asesoramiento técnico han logrado salir adelante y mantienen viva la esperanza y la plausibilidad de los argumentos a favor de este tipo de programas. Lamentablemente de los fracasos y los fracasados no se escribe la historia, de manera que es imposible establecer la representatividad de los casos exitosos, sobre todo en términos de sustentabilidad de las actividades emprendidas. En particular, las evaluaciones de estos programas destacan las dificultades de estas “empresas” para incorporarse a escenarios de competitividad en los que siempre resultan confinadas a la subordinación y la marginalidad. La reversión de su situación demanda mucho más que empleos de emergencia o fondos de inversión social para microempresarios. (Vilas 1997: 944).

### **1.7.2. La mirada de la microempresa desde las ciencias sociales**

La literatura de las ciencias sociales ha analizado de diversas formas este sector de la microempresa, denominándolas –generalmente- como sector informal urbano (SIU); y si bien este concepto nos permite señalar rápidamente sus características es también un concepto complejo, ambivalente y controversial. A continuación resumimos someramente las distintas aproximaciones que se han desarrollado en los últimos años<sup>7</sup> respecto a la microempresa.

En efecto, desde los años 60 se iniciaron los estudios sobre los sectores económicos no identificados con los procesos económicos centrales, es decir aquellas actividades económicas capitalistas y de otras actividades, de baja o de alta rentabilidad, legales o ilegales que se encuentran fuera de la normatividad vigente o aceptada. Uno de los primeros antecedentes fueron los estudios sobre la marginalidad en la década de los años 50-60, estimulados en Chile por la CEPAL. Posteriormente el DESAL analizó la marginalidad en términos del proceso de modernización social y relacionándolo con “las etapas del desarrollo”, para el DESAL los individuos marginales eran aquellos cuyo comportamiento se caracterizaba por basarse en valores tradicionales que constituían un freno al desarrollo. Al respecto José Nun definió las “poblaciones marginales”, agrupándolas como individuos que reunían esas características de marginalidad y vivían en la periferia de las ciudades, y se puso en cuestión si los marginados estaban incluidos o excluidos del sistema social. Prevaleció la idea de la hegemonía del sector moderno (capitalista) sobre el tradicional, y se cuestionó la capacidad del aparato productivo del sector moderno para dar empleo a todos los migrantes y marginales que formaban parte de la superpoblación relativa, pero no necesariamente del ejército industrial de reserva.

---

<sup>7</sup> Para un abordaje más amplio de las distintas escuelas de pensamiento a propósito del sector informal recomendamos consultar (entre otros): Ypeij, Annelou 2006; Golte Jurgen y Norma Adams, 1987; PREALC-OIT 1990 a, 1990b; Chávez Eliana et al. 1998; Tokman Víctor 1996; Sulmont, Denis 1996; Rentería José María 2015; Macera, Pablo y Tantaleán Arbulú, Javier 2001; Grompone, Romeo, 1987; Quijano, Aníbal, 2014.

Con el transcurso de los años el concepto de sector informal fue desarrollado por el Programa de Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC) de la OIT para dar cuenta del conjunto de unidades de pequeña escala que desarrollan actividades que pueden hacerse con acceso limitado al capital, las calificaciones, la tecnología y los mercados, respondiendo fundamentalmente a la presión de mano de obra excedente respecto a los empleos bien remunerados, protegidos y de alta productividad. “El sector informal puede describirse en términos generales como un conjunto de unidades dedicadas a la producción de bienes o la prestación de servicios con la finalidad primordial de crear empleos y generar ingresos para las personas que participan en esa actividad. Estas unidades funcionan típicamente en pequeña escala, con una organización rudimentaria, en la que hay muy poca o ninguna distinción entre el trabajo y el capital como factores de producción. Las relaciones de empleo —en los casos en que existan— se basan más bien en el empleo ocasional, el parentesco o las relaciones personales y sociales, y no en acuerdos contractuales que supongan garantías formales” (OIT 1993). Se asocia este proceso a una incapacidad de la economía de absorber la oferta de empleo, como resultado del tipo de crecimiento viéndose las personas “excedentes” a crear su propio puesto de trabajo.

### **1.7.3 El sector informal como mano de obra marginal**

Se ha calificado muchas veces esta visión como estructural y dualista, en el sentido de separar un sector formal y otro informal, como si fuesen dinámicas diferentes; el sector informal se explicaría por la incapacidad del sector económico moderno y formal de absorber la oferta de trabajo. Annelou Ypeij incide en señalar que los sectores formal e informal están íntimamente y altamente interrelacionados: “El enfoque neomarxista rechaza el dualismo y ofrece como alternativa el modelo de producción mercantil simple. Este se encuentra integrado en y al mismo tiempo subordinada a la producción capitalista, razón por la cual el desarrollo de sus actividades se ve severamente estorbado” (Ypeij 2006: 226). Además, la teoría del sector informal urbano tiende a presuponer un grupo homogéneo, la asimilación del trabajo formal con el asalariado y el informal con el autoempleo, ignora el hecho de que hay múltiples categorías de trabajadores. Y no toma en cuenta que también son actores con iniciativas y capacidades, con sueños y utopías.

Aníbal Quijano<sup>8</sup> desarrolla más ampliamente el concepto de interdependencia entre estos sectores, en debate con las concepciones dualistas o marginalistas, que entienden al sector informal como un subproducto de la modernización de la economía. “Es falaz representarse la América Latina de los 60 en términos del pasaje de una sociedad “tradicional ” a otra “moderna”. En realidad, se trata, primero, de una misma sociedad, constituida heterogéneamente, por cierto, con relaciones y estructuras sociales de diverso origen histórico y de diferente carácter; pero todas articuladas globalmente en una única estructura de poder, en torno a la hegemonía del capital”. (Quijano 1998: 66).

---

<sup>8</sup> Quijano propone el concepto de “nueva heterogeneidad estructural” para caracterizar la sociedad latinoamericana contemporánea, como “totalidad en que se articulan diversos y heterogéneos patrones estructurales”, pero con una única “...estructura de poder que la ordena como totalidad y da sentido a su movimiento”: la Colonialidad del Poder.

En el sistema capitalista actual, se articulan modalidades de acumulación de distinto nivel de desarrollo.

Para Quijano el capital engendra hoy día una masa creciente de sobrepoblación relativa, a escala global, de la cual sólo una proporción decreciente es absorbida o reabsorbida en el aparato productivo global. (Quijano 1977: 11). La marginalidad es central y constitutiva del proceso actual de explotación y de acumulación capitalista y no comporta forma alguna de dualismo. Esa mano de obra sobrante tiende a conformar un "polo marginal" y "mano de obra marginal" en la economía: un conjunto de ocupaciones o actividades establecidas en torno al uso de recursos residuales de producción; que se estructuran como relaciones sociales de modo precario e inestable; que generan ingresos reducidos, inestables y de incompleta configuración respecto del "salario" o de la "ganancia"; que producen bienes y/o servicios para un mercado constituido por la propia población de trabajadores "marginalizados". (Quijano 1998: 70).

Las tendencias del capital han generado una pinza que comprime a los trabajadores. Por un lado, una parte creciente de trabajadores asalariados va quedando permanentemente fuera del empleo asalariado. Por el otro, una parte creciente de los trabajadores que se desprenden de relaciones de trabajo no-salariales, no podrá ser incorporada al empleo asalariado...está en curso una tendencia del capital a "marginalizar" a los trabajadores respecto de las relaciones salariales, en medida creciente. (Quijano 1998: 68)

En tal sentido, el sistema podría ser diferenciado en un "núcleo central o hegemónico" y un "polo marginal"; eso indica que no son dos sistemas independientes, sino interdependientes, y que el sistema en su conjunto no puede ser definido sólo con uno de ellos, sino como relación de dominación entre dos niveles de actividad y relaciones económicas. El "polo marginado" se constituye por un conjunto de actividades y relaciones económicas que prolongan, fragmentariamente, las que caracterizan a los grupos dominados en el "núcleo hegemónico". Puede sostenerse que la población mano de obra marginada, es secretada por cada uno de los sectores económicos y por cada una de sus ramas y, en consecuencia, esta población no es solamente numéricamente grande, sino que es colocada ocupando un nivel marginal a lo largo de todo el sistema. Deja de ser, así, un grupo dentro de un sector, para constituirse en un conjunto de grupos en cada sector y, de este modo, en todo un estrato nuevo que atraviesa el cuerpo entero de la sociedad. (Quijano 1972: 90).

La categoría "polo marginal" y "mano de obra marginal" (Quijano 2005), señala explícitamente un conjunto de actividades económicas, una red de roles y de relaciones sociales, un nivel de recursos y de productividad, una relación y un lugar dentro del poder capitalista, no un mundo aparte de él, ni un "sector" frente a otro. Específicamente, la "marginalidad" de tal "polo" es una relación contradictoria, dentro de una totalidad unitaria, aunque diversa, heterogénea y contradictoria. El polo marginal y "mano de obra marginal" comprende un conjunto de actividades y relaciones económicas que prolongan en parte las de los grupos dominados del núcleo hegemónico, encontramos así a una diversidad de grupos de capital informal que incluye a los empresarios formales que operan parcialmente como informales, los empresarios exclusivamente informales, los trabajadores que venden su trabajo (subcontrata), la pequeña producción mercantil, trabajadores que operan independientemente pero con recursos y productividad tan bajos que no pueden obtener ganancias sino ingresos de subsistencia y la venta comunal de trabajo, centrada en la subsistencia de sus miembros.

#### **1.7.4 Producción mercantil y heterogeneidad de la economía capitalista**

El concepto de producción mercantil simple puede ser útil para analizar toda esta gama de economías heterogéneas; la producción mercantil simple forma parte del modo de producción capitalista en la medida en que funciona en sus márgenes, pero a pesar de ello está integrado y subordinado al modo de producción capitalista, nacional, regional y global.

En este contexto histórico otros autores plantean que el crecimiento de este sector informal y/o mano de obra marginal de la economía estaría en función de los cambios que se producen en el capitalismo, cuando la etapa de la producción industrial en línea entra en crisis y se producen cambios en los mercados laborales, y también en la tecnología, emergiendo, flexibilizándose las relaciones laborales y de producción, desconcentrándose la producción y el empleo, generándose de esta manera una multitud de pequeñas empresas. Aspecto que también es reconocido por la OIT, cuando sostiene que:

La informalidad resulta de un doble proceso. El segundo proceso, y más reciente, es la descentralización de la producción. La informalidad es en este caso generada por las empresas modernas para adecuarse a las nuevas condiciones económicas, y en particular, a la alta inestabilidad de los mercados. La informalidad es entonces el resultado de la manera cómo funcionan las economías en desarrollo creando menos empleos que los necesarios para absorber la mano de obra que se expande rápidamente. Hay también exclusión y racionamiento de factores como el capital y de mercados más dinámicos. (Tokman 1996: 109).

Siguiendo el mismo razonamiento, Golte y Adams (1987) –retomando hasta cierto punto los estudios de Matos Mar– nos llaman la atención sobre los valores culturales y la conquista de la ciudad por los emprendedores andinos a partir de las migraciones del 60 cuando comenzó el incremento de la tasa de crecimiento poblacional, la urbanización y se produjeron los grandes cambios en la dinámica demográfica nacional, poniendo el acento en las redes de soporte, las estructuras asociativas y de paisanaje que en la ciudad facilitan la inserción y el desenvolvimiento de los migrantes. “Acaso el más interesante hallazgo de estos estudios es que en el “sector informal” opera un factor que resulta decisivo: la identidad de grupo (étnica, regional, religiosa, familiar y política) es el principal sostén de la cohesión de la unidad de actividad económica” (Quijano 1998: 92); identidad que se convierte en el marco de operaciones para la unidad familiar a la vez que factor de atracción/sumisión de sus trabajadores. En esta visión el sector informal no sería un sector de refugio sino una decisión consciente para muchos empresarios y la ilegalidad o informalidad serían solo un momento en el proceso de crecimiento. De este modo, con el transcurso de los años en el Perú:

Se han ido formando dos circuitos económicos: uno, oficial, constituido por el universo registrado de personas que operan en el comercio, la producción, transporte y servicios al amparo de las leyes civiles; y otro, contestatario y popular en el que opera un universo de empresas y actividades no registradas, que se mueven fuera de la legalidad o en sus fronteras, frecuentemente adaptando al nuevo medio las estrategias, normas y costumbres inmemoriales de la sociedad andina o desarrollando creativamente sus propias reglas de juego.... Conviene hacer resaltar algunas de las características de este sector contestatario en crecimiento: uso intensivo de la mano de obra, utilización del trabajo familiar, baja



relación capital-trabajo, alta flexibilidad, sentido agudo de la creatividad. De otro lado, el empresario "informal" se desempeña cumpliendo varios roles: jefe de producción, obrero capacita dar, tramitador, encargado de la compra de insumos, vendedor. Es un hombre múltiple que día a día tiene que hacer frente a todos los problemas, haciendo gala de su ingenio y creatividad. (Matos Mar 1986: 49).

De otra parte, Hernando De Soto (1987) si bien reconoce la iniciativa empresarial, entiende que la causa principal de la existencia del sector informal radica en la excesiva regulación y la existencia de trabas legales para formalizarse que obligarían a los empresarios a trabajar según sus propias normas para evitar los costos y abuso de la formalidad. Esta visión deja de lado la racionalidad económica de estas unidades de trabajo y sus relaciones con otras empresas en particular y la economía en general, pues lo visualiza como independiente del sector moderno de producción capitalista donde:

La existencia del sector informal: “También se asocia con operar más allá del marco regulatorio vigente, pero ello más que la causa, es la consecuencia de la incapacidad económica de absorber el costo de la legalidad. Si una empresa informal quisiera absorber el costo total de operar legalmente, tendría que destinar el 70% de sus ganancias. El problema no radica solo en la ley o la burocracia, sino principalmente en las condiciones de producción de las pequeñas unidades productivas”. (Tokman 1996: 110).

Asimismo, estudios más recientes, tienden a hablar más de economía informal, entendiendo que también es posible encontrar procesos informales incluso dentro del llamado sector formal. En un país con altas tasas de informalidad y una economía primario exportadora:

El enfoque más recientemente propuesto tiene carácter unificador y está basado en el concepto de mercados de trabajo multisegmentados (Chen 2005, Fields 2005). Aquí se integran elementos de distintas escuelas, llegando a posicionarse como el marco más adecuado que existe a la fecha para estudiar la informalidad. En primer lugar, cabe resaltar que se utiliza el término *economía informal* y ya no simplemente *sector informal*, “con el fin de dar cabida al conjunto de actividades económicas que, tanto en la legislación como en la práctica, están insuficientemente contempladas por sistemas formales o no lo están en absoluto” (OIT 2007, p.5). En este contexto, la economía informal comprende tanto el sector informal como el empleo informal, es decir, se determina en relación con dos universos del aparato económico de un país: las unidades de producción y los empleos de los trabajadores. El sector informal se refiere al primer universo, mientras que el empleo informal al segundo. De esta manera, se reconoce la eventual existencia de empleo informal en empresas del sector formal, así como la de empleo formal en empresas del sector informal. (Rentería 2015: 12).

Ahora bien, debemos ser conscientes, sin embargo –al margen de los conceptos o las formas de denominarlos- de que nos estamos refiriendo a una realidad sumamente heterogénea en la cual se imbrican diversos procesos y actores. Primero, porque estamos ante sectores económicos diferentes: comercio, servicios y productivo, cada uno con su propia dinámica; segundo, porque la ubicación de estas personas en el proceso difiere significativamente: trabajador individual, microempresario/a, asalariados temporales y trabajadores familiares no remunerados.; tercero, porque las escalas de desempeño y resultado varían significativamente (en el reciclaje encontramos, por ejemplo, desde el modesto recolector que con una bolsa va hurgando en la basura, hasta pequeñas plantas donde esa basura es separada, picada y compactada, encontrándose en el medio un

conjunto de niveles y procesos); cuarto, porque debemos analizar en estos actores también su cultura, etnia, sexo y relaciones sociales que marcan muchas veces su actuación (que obran muchas veces como factores de exclusión también); y quinto, los grados de formalidad observados pues la formalidad tiene muchos campos: la laboral, la tributaria, la municipal, solo para mencionar las centrales y los microempresarios suelen suscribir unas y omitir otras, dependiendo de sus necesidades y posibilidades. Elementos, además, que son muy variables en el tiempo y que causan el fracaso y/o muerte de muchas de estas iniciativas económicas de sobrevivencia.

Actualmente, en una economía de libre mercado:

El llamado sector informal es una categoría de análisis de carácter residual y mixto. Es de carácter residual en tanto se define por contraste con la racionalidad económica de las empresas capitalistas y del sector público, y también por encontrarse al margen de la legalidad, especialmente la reglamentación fiscal y laboral. Es de carácter mixto, en tanto responde a tres procesos que se combinan parcialmente: 1. la estrategia de sobrevivencia que comprende el trabajo por cuenta propia y las llamadas microempresas; 2. La descentralización de la producción; y 3. el desarrollo autónomo de las pequeñas empresas. Por las características señaladas, conviene no abusar del concepto de "sector informal" y usar un instrumental analítico mas desagregado. (Sulmont 1996: 40).

De cara a lo anteriormente afirmado por Sulmont (1996) estamos pues ante un concepto que tiene algunas limitaciones para aprehender la complejidad de este fenómeno económico-social, y, por si fuera poco, los propios actores rechazan tal calificación. (Villarán 1998). En todo caso, los problemas del "sector informal", son los problemas de los trabajadores, ante todo empleo e ingresos o, en otros discursos, la pobreza.

Por otra parte, cabe señalar que algunos autores han buscado ver en este sector informal como una economía alternativa o una economía solidaria que busca mejorar la calidad de vida de estos pequeños productores. Autores como Luis Razzeto del PET de Chile, Paul Singer del Brasil o José Luis Coraggio del Ecuador, son algunos de los exponentes de esta opinión; vinculando ese proceso a la forja de una propuesta alternativa de desarrollo económico para vivir bien o el Buen Vivir, en otras palabras, para vivir dignamente.

La posibilidad de que del campo popular surja un proyecto de desarrollo o de transformación social alternativo, depende de la posibilidad de que gane autonomía relativa en su reproducción material y cultural, y esta posibilidad depende de que se constituya una economía popular capaz de autosostenerse y autodesarrollarse, no autárquicamente, sino en vinculación abierta con la economía capitalista y la economía pública, con los sectores nacionales y los externos. Tal opción es imposible para el estrato separado de los pobres, o el de los indigentes. Y sobre todo es imposible como fuente de una alternativa societal hegemonizada por las fuerzas representantes de los intereses populares. La economía popular que puede construirse como desarrollo a partir de la matriz socioeconómica popular, para ser dinámica, debe incluir elementos social, organizativa y tecnológicamente heterogéneos pero complementarios. (Coraggio 1994:13)

En este nuevo horizonte de sentido histórico, Aníbal Quijano enmarca alguna de estas propuestas en las del Buen Vivir levantadas por el movimiento indigenista ecuatoriano reconociéndoles como un modo de producción de un nuevo sentido de la existencia social, “de la vida misma, precisamente porque la vasta población implicada percibe, con intensidad creciente, que lo que está en juego ahora no es sólo su pobreza, como su sempiterna experiencia, sino, nada menos que su propia sobrevivencia” (Quijano 2014c: 856).

Bien Vivir para ser una realización histórica efectiva, no puede ser sino un complejo de prácticas sociales orientadas a la producción y a la reproducción democráticas de una sociedad democrática, un otro modo de existencia social, con su propio y específico horizonte histórico de sentido, radicalmente alternativos a la Colonialidad Global del Poder y a la Colonialidad / Modernidad / Eurocentrada. Bien Vivir, hoy, sólo puede tener sentido como una existencia social alternativa, como una Des/Colonialidad del Poder. (Quijano 2014d: 847).

### **1.8.- Políticas públicas para el desarrollo de la microempresa**

Para avanzar en integrar a la economía a amplios segmentos de la población y entre ellos los más pobres, hace falta contar con políticas para el desarrollo de la microempresa; especialmente considerando de que juega un importante papel como proveedora de puestos de trabajo. El Estado y la sociedad debieran dejar de verlos como ciudadanos económicos de segunda clase y verlos como un socio o contingente de desarrollo y promoverlo agresivamente.

Se justifica, entonces, diseñar e implementar políticas públicas para incluir a estas micro y pequeñas empresas. Ello implica ir contracorriente de la tendencia del Estado y de la sociedad a desasirse de esta responsabilidad y a dejarlo en manos de los propios interesados, que se ven así obligados a buscar su sustento por su propia cuenta y a asumir los costos de ello. Como dice Aníbal Quijano:

Los problemas de la pobreza de los trabajadores no van por cuenta o responsabilidad del estado o la sociedad global. Los trabajadores tienen que resolver sus problemas, si pueden, no solo por su propia cuenta, sino ante todo individualmente. Esa perspectiva ha terminado imponiéndose con éxito, no solo en la política contingente, sino en el pensamiento social, en los estudios sobre los trabajadores, sobre la pobreza y sobre el tratamiento de estos problemas.

Se ha establecido un nuevo discurso sobre la pobreza, con su peculiar modalidad de pragmatismo: separar a la sociedad y al estado de toda atención o en la solución de los problemas de los trabajadores (y en general de todos los habitantes) empobrecidos. Cada uno de esos problemas deberán ser enfrentados privadamente, no colectivamente. Los servicios requeridos deben ser buscados en el mercado; esto es, producidos por la actividad capitalista privada y por consiguiente, solo y hasta donde sean rentables. (Quijano 1998: 49).

### 1.8.1 Políticas públicas integrales para la sostenibilidad de la empresa

No podemos perder de vista, que en el Perú es necesario contar con una política pública con incentivos muy claros, orientados a la promoción del desarrollo de la microempresa y si es posible, que vayan mas allá de “simplemente” impulsar una formalización (legal o legalista), pues lo que se requiere es incluir a este sector claramente en la dinámica económica y del desarrollo. Si se quiere lograr una dinámica económica y el desarrollo sostenible en el Perú, es necesario e imprescindible diseñar una política pública que promueva el microcrédito.

Como dice Francisco Sagasti (1998), lograr:

Una “formalización” de las microempresas y de las actividades informales en general, entendida en un sentido más amplio que el estrictamente legal, tendría un impacto positivo sobre el empleo, la generación de ingresos y la calidad de vida de quienes están involucradas en ellas. Permitiría, además, articularlas en el mediano plazo con el sistema productivo formal, por ejemplo, mediante esquemas de subcontratación, así como generar ingresos fiscales adicionales. Por esta razón, la formalización de quienes se encuentran afectados por la exclusión económica debe considerarse como un “bien público temporal” durante un período de dos a tres decenios, lo que justificaría la inversión de recursos del Estado para transformar a estas microempresas y actividades informales en unidades productivas del sector formal de la economía peruana. (Sagasti 1998: 92).

En ese mismo sentido Tockman (2004) afirma que:

Una nueva área de avances convergentes desde distintas dimensiones es la necesidad de poner en vigor políticas de promoción hacia el sector informal por parte del Estado, para aprovechar mejor su potencial y aporte a la sociedad. Al menos cuatro factores lo justifican y también lo tornan necesario en este periodo de globalización: su participación en el empleo; su expansión en los años ochenta; la concentración aquí de los grupos más pobres y vulnerables de la sociedad (del 75% al 80% de los informales son pobres y del 50% al 80% de los pobres trabaja en el sector informal urbano, según los países); la mayor sensibilidad de los gobiernos ante el problema, lo que entre otros factores se explica porque la inversión en este sector es menos onerosa que en grupos de mayor ingreso y por su valor de complemento de las políticas sociales. (Tockman 2004: 198).

Sin embargo, en un contexto donde la economía de libre mercado es hegemónica hay que ser conscientes de que es arriesgado apostar por las Mypes, por su baja productividad, a pesar de la gran cantidad de gente involucrada. Para que el emprendedurismo sea una herramienta para salir de la pobreza debe venir acompañado de otras medidas (y ser parte de una política integral de desarrollo), que incluyan capacitación, incremento de la productividad e inteligencia de mercado; y una diversificación productiva. En ese sentido:

Hay que mirar las microempresas sin convertirlas en el proyecto económico del país, sin ensalzarlas ni creer que son las que van a solucionar el problema del empleo en el Perú. Son parte del subempleo de la incapacidad de la economía. Pero eso no quiere decir que no sean iniciativas que contribuyen al bienestar de las familias, aunque no necesariamente contribuyan a su progreso. Y eso es de todas maneras importante. (Iguíñez 2012: entrevista personal).

Por otra parte, en una economía globalizada en su versión neoliberal:

Pero es una ilusión esperar soluciones rápidas y sencillas. No existe aquí ese instrumento único que permite superarlos problemas del sector. No lo son ni una mayor disponibilidad de créditos ni la adecuación de las regulaciones. Buena parte de las respuestas son estructurales y sistémicas: dependen de las políticas macroeconómicas y comprometen a todo el mercado...El fomento tampoco es una política, sino una combinación de instrumentos que se refuerzan entre sí, de apoyo productivo, bienestar social y un marco regulador adecuado. Aquí la actuación debe ir en dos direcciones, vincular a las microempresas con sectores más modernos, y mejorar su capacidad de competir, facilitando un mayor acceso a los recursos productivos (capital, crédito, tecnología). (Tockman 2004: 229)

Carolina Trivelli (2016) cuando habla del objetivo de la microempresa dice:

Las recomendaciones de política ... tienen que ver con incrementar el capital humano de los trabajadores, simplificar los procedimientos para la formalidad e informar/educar a la población sobre los procedimientos y reglas ligadas a la formalización. Los autores consideran clave entender mejor la informalidad: no se trata solo de formalizarse sino de generar procesos que permitan el tránsito de una situación a la otra basado en el mayor bienestar asociado con la formalidad. (Trivelli 2016: 39).

### **1.8.2 Sin políticas de financiamiento, no hay desarrollo de la microempresa**

Uno de los campos o aspecto de las necesarias políticas para el desarrollo de la microempresa es el financiamiento. Las actividades de micro y pequeñas empresas pueden financiarse por medio de deuda. Sin embargo, estas enfrentan obstáculos para acceder al financiamiento: elevados costos, exceso de burocracia y petición de garantías, falta de confianza por parte de la institución, falta de cultura crediticia, las altas tasas de interés, la falta de garantías, los documentos necesarios para poder obtener un préstamo y la capacidad de pago de las unidades empresariales. Diversas instituciones vienen impulsado el microcrédito desde hace varias décadas, e incluso los bancos han incursionado decididamente en esta actividad en los últimos años, pero los desafíos son todavía inmensos.

Actualmente en el Perú, hay una heterogeneidad de formas microempresariales y que:

Por definición, las unidades informales poseen un muy bajo nivel de capital. En consecuencia, para estas unidades, el acceso al crédito es vital. El escaso capital que poseen es íntegramente absorbido como capital de trabajo para financiar insumos, trabajo, producción y ventas. Por consiguiente, enfrentan una restricción muy fuerte en la formación de capital para invertir en pequeños equipos, en innovaciones o en entrenamiento del recurso humano. El crédito es, entonces, importante en dos sentidos. Por un lado, las unidades informales pueden tener mayores posibilidades de expandirse económicamente si tienen acceso al crédito financiero o de proveedores. Por otro lado, es poco probable lograr aumentos de productividad sostenibles sin crédito para pequeños equipos, innovaciones y capacitación, o sin aceleraciones del crecimiento que expandan el crédito de proveedores. (García 2010: 9).

Finalmente, en un contexto de crecimiento macroeconómico:

El objetivo de las políticas públicas y de las acciones de la sociedad y los agentes privados en cuanto al tema del financiamiento, debe ser generar y mantener las condiciones necesarias para un desarrollo sostenido del mercado financiero ... reconociendo, dadas las características de este tipo de mercados que no se trata de un mercado perfecto ni completo. En ese sentido, se reconoce que existe un espacio para la acción del sector público; sin embargo, en la coyuntura actual, no es deseable que éste cumpla el rol de prestamista directo necesariamente. (Trivelli 2000: 83).

## **CAPITULO II**

### **El Microcrédito en Huaycán**

Hemos tomado como referencia analizar la problemática del microcrédito desde el punto de vista de sus actores a la zona de Huaycán en el distrito de Ate, la selección de esta zona obedece a dos razones concretas. Una es que ésta es una zona donde las microempresas muestran gran dinamismo, habiendo recibido incluso apoyo desde distintos programas del Estado; y una segunda es la de haberme desarrollado como coordinador del proyecto “Huaycán hacia el emprendimiento” auspiciado por las ONGs ASPEm y ADEC-ATC, institución ésta última de la cual soy integrante y que ha intervenido en la zona de Huaycán desde 1997. Esa posición privilegiada me ha permitido acceder a la condición de observador participante; en ese sentido, los datos y comentarios a realizar en esta sección se basan en documentos, boletines, encuestas y entrevistas recurrentes sobre la problemática de la microempresa en Huaycán y que han sido recogidos y co-elaborados por mi persona en el marco del proyecto mencionado.

#### **2.1.- Descripción del territorio de Huaycán**

La Comunidad Autogestionaria de Huaycán, se encuentra ubicada a 16.5 kms de la ciudad de Lima, en el distrito de Ate<sup>9</sup>, provincia y departamento de Lima. Ate es uno de los distritos más populosos de Lima Metropolitana. Los orígenes de este asentamiento, están relacionados con el poblamiento de las llanuras de Huaycán en julio de 1984, por acción de unas 10,000 familias empobrecidas de Ate – Vitarte, Ñaña, Chaclacayo, Chosica, El Agustino y tugurios de Lima en el marco de un programa de vivienda autogestionario impulsado por el Dr. Alfonso Barrantes Lingán, alcalde de la Municipalidad de Lima Metropolitana en aquel momento histórico.

Esta invasión se intensificó en los años 80-90, como consecuencia de la afluencia constante y masiva de inmigrantes procedentes de los departamentos de la sierra central del Perú. La zona de Huaycán por su ubicación estratégica a la entrada de Lima fue creciendo cada vez más. Huaycán, en 1993, contaba con una población de 44,500 habitantes. Actualmente tiene una población superior a los 140 mil habitantes, una tercera

---

<sup>9</sup> La Comisión Permanente del Congreso de la República aprobó el dictamen que permite la creación del nuevo distrito de Huaycán este 31/01/2017, aunque no ha sido sometida al pleno hasta el momento. La iniciativa tiene como finalidad responder a las múltiples necesidades de la población de la zona. El nuevo distrito abarcaría una superficie de 27.40 km<sup>2</sup>, el cual representa el 34% del actual distrito de Ate y contarían con una población estimada en 160,000 habitantes. Actualmente todo Ate cuenta con alrededor de 630,000 habitantes. Sin embargo, para efectos de esta investigación seguiremos considerando a Huaycán como parte del distrito de Ate en tanto esa ha sido la realidad durante los años precedentes y por no contarse con información específica de Huaycán como distrito.

parte de la población del distrito. Según el último censo el 50.6% de la población llega a esta zona por el fenómeno de migración desde la Sierra (específicamente desde los departamentos de Ayacucho, Apurímac, Huancavelica, Junín y Pasco) ocurrido durante el periodo de violencia política. Un 25% de ellos son familias pobres provenientes de la misma capital. El INEI señala un crecimiento de la población en 600% en los últimos 20 años, lo que ha transformado Huaycán en una comunidad compleja, generando nuevos problemas que la colocan como una de las zonas con el índice de pobreza extrema más alto de la ciudad.

En general, la ocupación es precaria, sobre todo en las zonas altas con escaso nivel de servicios y equipamiento, de baja densidad y con algunas zonas de difícil acceso. Se aprecia un desorden urbano producto de la ocupación de laderas de poca aptitud para el uso residencial y de la proliferación de mototaxis. Si bien Huaycán cuenta con el apoyo de instituciones públicas y privadas para el logro de su desarrollo, aún se continúa observando un trabajo desarticulado que se manifiesta en marcadas desigualdades sociales en términos de participación según género y ciclo vital. Esta situación conlleva a que la población reproduzca sus dinámicas de sobrevivencia con esfuerzos colectivos para acceder a recursos necesarios que les permitan atender carencias y necesidades que repercutan en el bienestar de las familias. (Lévano 2007: 9).

La Comunidad Urbana Autogestionaria de Huaycán, Horacio Zeballos y Residencial. Pariachi forman parte de la zona 06 del Distrito de Ate, y es sede de una de las mayores concentraciones de MYPEs del distrito que crecen conjuntamente con su población. Huaycán está organizada en Unidades Comunales de Vivienda, UCV, cada UCV agrupa a 60 lotes o casas, que debidamente estructurados eligen sus dirigentes siendo la instancia máxima el Consejo Ejecutivo Central (CEC), aunque dicha organización ha perdido peso en los últimos años, aunque se mantiene formalmente.

Existen diferencias marcadas en el grado de desarrollo alcanzado por las familias residentes en las zonas bajas y medias en relación a las familias que habitan en las zonas altas que presentan carencias y mayor grado de pobreza. La zona baja –donde se asentaron los primeros migrantes- constituye una zona urbanizada dotada de servicios básicos con facilidades de acceso a los servicios sociales existentes, observándose en ella una actividad comercial permanente. La zona media constituye un sector de menor desarrollo en la que la mayoría de las viviendas están saneadas legalmente, son de material noble, cerca del 80% cuentan con servicios básicos. El 52% de la PEA está inserto en el mercado de trabajo siendo su actividad laboral independiente. La zona alta presenta viviendas precarias, un 47% de familias habitan en chozas exponiéndose a las inclemencias del clima, las dos terceras partes cuentan solo con dos habitaciones, casi la totalidad no cuenta con servicio de agua y alcantarillado, la tercera parte accede de manera informal a la energía eléctrica. Un 57% de la PEA está inserto en el mercado de trabajo desempeñándose en forma independiente. (Lévano 2007: 16).

Tomando en cuenta la medición de pobreza por el nivel de ingresos y el tamaño de la familia, se observa que el 51% de las familias son pobres y el 20% son extremadamente pobres. Un acercamiento por zonas da cuenta de mayor nivel de pobreza en las zonas alta y media (59% y 53%) que en la zona baja (44%). Asimismo, en las zonas altas y media existe mayor nivel de extrema pobreza (32% y 27%), siendo menor en la zona baja (5%). Cerca del 63% de los jefes y jefas de hogar tienen estudios secundarios, de ellos, el 35% logró concluirlos; un 28.5% cursó estudios primarios, mientras que el 8% logró seguir



estudios de nivel técnico y universitario. Los jefes de hogar de la zona baja y media presentan mayor promedio de años de estudios que los de la zona alta. (Lévano 2007: 22).

Las ocupaciones predominantes de los jefes de hogar varones son obreros (21.5%) y trabajadores independientes (20.3 %). Las mujeres incorporadas al mercado de trabajo se desempeñan mayoritariamente en el comercio informal (13.8%) o son empleadas (6.9%). El 31% de los jefes de hogar percibe un salario mínimo vital al mes, un 25% genera un ingreso equivalente a dos salarios mínimo vitales, mientras que el 20% capta ingresos menores a S/.275.00 nuevos soles. Las viviendas registran características diferenciadas por zonas observándose un porcentaje significativo de viviendas de material noble en la zona baja, viviendas de material noble y precario en la zona media y vivienda de material precario en la zona alta. Más del 70% de las viviendas cuentan con red pública de agua potable, un 28 % se provee por cisterna o pozo. El 68% de las viviendas de la zona baja y media cuentan con desagüe, un 28% de casas de la zona media y alta utilizan silo mientras que el 4% de las familias residentes en la zona alta utiliza campo abierto. (Lévano 2007: 23).

## **2.2.- Las necesidades de financiamiento: realidad y demanda de las Mypes**

En el distrito de Ate se localizaron, en el 2012, 15,843 unidades económicas ubicadas en establecimientos, la mayor parte están dedicadas al comercio, 8,935 que abarcan el 56.4%, realizado por tiendas, bodegas, ferreterías, al por menor o al por mayor; le siguen luego los servicios, con 5,268, el 33.3%, luego la manufacturera, con sólo el 9.2%. De ellas 12,891 empresas tienen de 1 a 4 trabajadores, el 81.6 %; 827 unidades el 5.3%, tienen de 5 a 10 trabajadores; 354, el 2.3% tienen de 11 a 20 trabajadores y 328, el 2.2% tienen de 21 a más trabajadores. De lo que se puede concluir, que la mayoría de unidades económicas ubicadas en el distrito son micro y pequeñas empresas, y que no existe una gran cantidad de medianas y grandes empresas. Existe además en el distrito una gran dinámica comercial en las calles y mercados, invadidas por miles de ambulantes, aunque en los últimos años, la Municipalidad ha logrado limitar su número y ubicarlos en mercados y galerías. (Cendipp 2012: 9).

Cabe señalar que otras fuentes, como PRODUCE en base a datos de la SUNAT, nos hablan de la existencia de 25,072 empresas para el distrito, aunque sin cambios sustanciales en las características de tamaño y número de trabajadores. Lo central es la preponderancia de las mypes en esta zona.

Un 18% de la MYPE percibía, como ingreso, entre 3,845 y 22,187 soles mensuales, lo que indica cierta capacidad de acumulación. Las microempresas situadas entre 75 y 150 UIT, así como las pequeñas empresas, aquellas situadas entre los 150 a 1,700 UIT nos hablan de 2,800 empresas con un nivel de ingreso más alto y que deben contar con cierto nivel de tecnificación. Desde un punto de vista jurídico podemos señalar que 68% de las empresas son empresas de personas naturales con negocio, mientras que el 32% están constituidas con personería jurídica, sobre todo como sociedades anónimas cerradas, un 14.6%, pero también como empresas individuales de responsabilidad limitada, un 7.3% o como sociedades comerciales de responsabilidad limitada, un 4%. (Boletín Empresari@s en acción, julio 2011: 6).

El desarrollo económico de Huaycán es bastante incipiente. Los niveles de desempleo y subempleo son altos. El número de subempleados, es alrededor de 42.6% de la PEA; los desempleados, llegan a un 8.8%. La mayor parte de la actividad económica en Huaycán tiene un carácter de sobrevivencia, aunque algunas actividades han tenido un crecimiento significativo. En otras palabras, la economía de la zona opera dentro del circuito de la economía informal. Se han podido detectar la presencia de cerca de cinco mil unidades económicas, que constituyen una importante fuente de empleo. En su mayor parte, estas unidades pertenecen al sector comercio/servicios (54.3%); le siguen, el sector transporte (22.2%), la industria (11.8%) y el sector agropecuario (11.7%). Como se puede apreciar, uno de los actores más importantes para el desarrollo económico local de esta zona está representado por las MYPEs.

Los problemas que caracterizan a este sector son de dominio nacional. El Perú cuenta con un sector empresarial muy activo y dinámico que se ve afectado por una serie de problemáticas peculiares (falta de competencia técnica especializada, mercado inestable, escasa articulación, ausencia de economías de escala, informalidad) y también por una incapacidad casi generalizada de dar respuestas concretas y eficientes por parte del gobierno nacional, regionales y locales a problemáticas generadas por factores externos. El sector empresarial de Huaycán no escapa a estas problemáticas; con los problemas que lo caracterizan: falta de competencia técnica especializada, mercado inestable, escasa articulación, ausencia de economías de escala, informalidad.

Huaycán cuenta con un Parque Industrial, iniciado con apoyo municipal de Lima Metropolitana en la época en que era alcalde Ricardo Belmont Casinelli. Este Parque Industrial está dotado con 100 lotes para viviendas taller. Estas unidades productivas tienen un carácter familiar. Las unidades productivas existentes, se dedicaban a distintas líneas productivas: calzado, carpintería, confecciones, metal mecánico, artesanía, alimentos, cuyos productos van fundamentalmente al mercado local, aunque también a Gamarra, entidades del Estado y a la Gran Lima. Ciertamente el Parque Industrial representa una mínima parte de toda la actividad empresarial de Huaycán urbano, pero por su organización y trayectoria es uno de los referentes.

En la Comunidad Autogestionaria de Huaycán, el acceso a la formalidad empresarial es diferenciado. Los empresarios y empresarias priorizan la formalidad tributaria, pero les es más difícil acceder o formalizarse ante las autoridades municipales y/o laborales. El 62% cuenta con RUC, aunque la posesión del RUC es menor en las empresas conducidas por mujeres. Muchos reconocen que los mayores beneficios de la formalidad son: no tener problemas con las autoridades, el acceso al crédito y a nuevos clientes. Solo un 26% cuenta con licencia de funcionamiento. El 48% de las personas que no tienen licencia desconocen los trámites necesarios para obtenerla. Solo un 8% conoce la Ley MYPE y sobre derechos laborales. Un 32% señala que desconoce de herramientas de gestión empresarial y un 40% tiene solo un conocimiento parcial. (Boletín Empresari@s en acción, octubre 2011: 7).

El 60% de los empresarios cuenta con educación secundaria, un 17% de los varones con estudios universitarios, mientras que un 27% de las mujeres tiene estudios técnicos. El

40% de las empresas tiene una experiencia de menos de 3 años de funcionamiento, 29% cuenta entre 4 y 6 años de vigencia. Las empresas conducidas por hombres han alcanzado una mayor antigüedad. El 88% de los empresarios/as consideran necesario el financiamiento para que su negocio crezca. Un 63% ha obtenido créditos en los últimos años, sobre todo del sistema bancario, manifestando, en un 62%, que no encuentran mayor dificultad para obtener créditos, aunque les preocupan los altos intereses y la desconfianza. Las empresas conducidas por mujeres habrían obtenido, proporcionalmente hablando, un menor número de créditos y tendrían mayores dificultades para conseguirlos. (Hoja Informativa Proyecto Huaycán hacia el emprendimiento Setiembre 2011).

En función al monto de ventas registrado, encontramos un 34% en un tramo de “bajos” ingresos, entre 100 y 2,000 soles mensuales; en un tramo medio, entre 2,100 y 5,900 nuevos soles mensuales encontramos al 32% de las mypes encuestadas. Y en un tramo “alto”, entre 6,000 y 90,000 soles mensuales encontramos a un 34% de las Mypes. La Mypes dirigen su producción al mercado local, al menos en un 75%, carpintería llega al 96%, panadería al 100%; estas microempresas están sujetas a las crisis y vaivenes del mercado, ya que compiten con las importaciones que tienen precios más bajos o son de mejor calidad.

Las empresas con menores ingresos destinan la mayor parte de su producción al mercado local, un 92% de sus ventas se venden en el mismo Huaycán y solo un 8% fuera de él; mientras que las empresas con mayores ingresos están en posibilidad de alcanzar otros mercados, ya que 33% de sus ventas se venden fuera de Huaycán. Sus utilidades, representan entre un 17.4% (metal-mecánica), a un 30% (carpintería-confecciones) de sus ingresos. Las empresas más grandes ganan menos por unidad de producto, pero el volumen de sus ventas les permite generar una mayor utilidad.

La pobreza en las Mypes es importante, oscilando entre 17.6% en el sector de metal mecánica a 35.6%, 37.5, 48.9%, 53.1% en los sectores de carpintería, panadería, confecciones y calzado respectivamente. Aun así, la pobreza muestra una tendencia decreciente, lo que podría deberse a estrategias familiares de diversificación de ingresos. Los conductores en situación de pobreza extrema serían del 8%, porcentaje superior al de Lima Metropolitana.

La participación de los conductores Mype en los niveles de pobreza ha disminuido. Los no pobres han pasado del 49,7% en el 2010 a un 60% en el 2011. Por su parte, aquellos ubicados en pobreza extrema han disminuido de un 9% a un 7,1%. Por tamaño de empresa, se ha encontrado que en el segmento de Mypes de más de 10 trabajadores ya no queda ningún conductor en condición de pobre. Todos son no pobres. En el caso del segmento de 6 a 10 trabajadores, el 86% se encuentra en condición de no pobres mientras que en las Mypes con menos de 5 trabajadores se tiene que un 54% de los conductores son no pobres. (Gamero 2011b: 77).

Los años de crecimiento económico habrían favorecido a las empresas más antiguas que aprovecharon la experiencia acumulada, pero en general hay una tendencia a la disminución de las ventas, así como en empleo, sobre todo en el sector confecciones,

metal mecánica y calzado, producto –entre otras razones- de la suspensión por varios años del programa de compras estatales que beneficiaba a un número importante de empresas en Huaycán.

La comunidad Urbana Autogestionaria de Huaycán –a nivel de MYPEs industriales– cuenta con un segmento de MYPEs que ha superado los estadios iniciales y que tienen cierto nivel de acumulación, ubicándose en el tramo de 13 a 18 UITs. Aun así, han sufrido los vaivenes de la retracción del mercado en el sector confecciones y/o la ausencia de programas definidos por parte del gobierno. Este estudio nos da cuenta de una disminución de las ventas en 7.7%, y del empleo en 7.5%, entre el año 2010 y 2011, en las MYPEs de confecciones, calzado y metal mecánica; dicha disminución afecta a los trabajadores remunerados, pero, sobre todo, a los trabajadores familiares y en particular a los varones. Los empresarios y empresarias, han podido adaptarse a los cambios, manejando costos, mercados e incluso experimentando cierto nivel de colaboración entre ellos. Algunos de estos empresarios logran incrementar ventas, o no disminuirlas, buscando mercados más allá de lo local, que suele ser el marco en el cual se mueven los empresarios y empresarias de Huaycán. Y otros logran sus ganancias más en el volumen que en el margen. (Gamero 2011b: 8).

### **2.3.- Las instituciones microfinancieras en Huaycán**

Los problemas más sentidos por los empresarios de Huaycán, son: la falta de financiamiento 73%, la falta de demanda para sus productos 45%, la falta de maquinaria 45%, la escasez de mano de obra 36%. (Boletín Empresari@s en acción, marzo 2011: 7).

Enfrentar esa falta de financiamiento para los empresarios de Huaycán ha sido un proceso largo, en tanto las posibilidades de obtenerlo, en el mismo Huaycán, en su inicio eran limitadas. La oferta y las posibilidades de obtenerlo se han ido presentando en Huaycán, en la medida que Huaycán se ha ido consolidando como ciudad, con una dinámica poblacional y económica propia, lo que ha ido atrayendo a instituciones del sistema financiero.

Si bien Huaycán fue fundada en 1984, recién hacia mediados de los 90 empieza a presentarse oferta de microcréditos en la zona. Primero por ONGs como ADEL, que se instaló allí gracias al apoyo de la Iglesia y un convenio con el Parque Industrial, y Edapropso. Posteriormente llegaron las Cajas Municipales, aunque esa oferta todavía era limitada frente al volumen de la actividad económica en Huaycán. Ante la ausencia de oferta de microcrédito en la misma zona de Huaycán los microempresarios tenían que tramitar la posibilidad de acceder a un crédito en la zona central del distrito en Vitarte, ante instituciones poco acostumbradas a responder a lógicas de la periferia.

En Ate, a inicios de los años 2000 ofrecían microcréditos: Mibanco, Solución Financiera de Crédito del Perú (absorbida luego por el BCP) y Edpyme Confianza, como instituciones financieras reguladas; adicionalmente operan entidades de microfinanzas no reguladas, como las ONG Edapropso, Adel y Adra. En Santa Anita atendía una agencia del Banco de Trabajo, que era la principal institución en cuanto el número de préstamos. Estas instituciones atendían casi íntegramente a la microempresa y contaban con más de 12,000 clientes del distrito.

Al inicio de este siglo, según una encuesta aplicada por DESCO en la zona de Ate-Vitarte, el 60% de los créditos otorgados a los microempresarios se ubicaban en el rango de 1,001

nuevos soles a 5,000 nuevos soles y el 40% entre 5,001 a 10,000 nuevos soles. El 84% de los empresarios señalaban que el crédito les era beneficioso. Entre las variables que explican el manejo exitoso del crédito se encuentran: el nivel educativo del microempresario (un 44% contaba con secundaria completa y un 33% con educación superior), la experiencia en el manejo del crédito y el número de veces que han accedido a un crédito (66% había accedido a más de dos créditos). Un 16% de los microempresarios manifestaron no haber logrado incrementar el nivel de ingresos de su empresa; la principal explicación de este hecho es que el producto o servicio que ofrecían en el mercado estaba afectado por la excesiva competencia. (DESCO 2004).

A partir de los años 2000 se incrementa la oferta financiera en Ate-Vitarte, pues se multiplican las agencias de las Edpymes, los bancos y las cajas municipales.

El crédito directo otorgado por la Banca Múltiple ha venido subiendo en el Distrito de 48,397.00, miles de dólares en el 2003 a 500,753.00 en el 2007. Mientras que los depósitos totales, considerando los depósitos a la vista, de ahorro y a plazos en el 2003 hacían un total de 219,634 miles de dólares soles y en el 2007 ascendió a la suma de 428,459.65. En ambos años se demuestra que el monto de los depósitos es mayor que los créditos directos otorgados en el distrito, lo que implica que una parte del ahorro que se genera en el distrito sale promoviendo la inversión y el crédito en otros lugares. (Palomares 2007: 77).

Huaycán, a pesar de su aislamiento y relativa lejanía del centro comercial del distrito, empieza a ser mirada como una plaza con dinámica propia y se fueron instalando, poco a poco, diversas instituciones microfinancieras. Un primer grupo, de 7 instituciones, se instaló de manera gradual entre los años 2003 al 2008; entre los años 2011-2012 se instalaron 3 instituciones microfinancieras más, ver cuadro N° 3. Hoy en día la presencia de las instituciones de microfinanzas en Huaycán es sumamente amplia, hay ya 12 instituciones entre bancos, financieras, cajas municipales, edpymes y ONGs, además los promotores analistas de crédito de Compartamos y Qapaq recorren la zona y acaba de instalarse el Banco de la Nación en el local de la Agencia Municipal con miras a facilitar el pago de obligaciones con el Estado.

Entre esta diversidad de instituciones encontramos esquemas diferentes de trabajo y préstamo. En general trabajan con el llamado crédito individual, prestando monto desde la suma de 500 soles; aunque suelen trabajar con préstamos promedio de entre 3,000 a 5,000 soles con tasas de interés que oscilan entre 30 y 60% anual pues cada cliente es evaluado según su riesgo e historial. Los préstamos suelen ser a un año plazo, aunque eventualmente se llega a plazos de dos y tres años, especialmente en caso de montos mayores; los préstamos pueden llegar a montos de 70 u 80 mil soles en el caso de las Cajas Municipales o Financieras y hasta 200 o 300 mil soles en el caso de los bancos.

**Cuadro N° 3 Instituciones financieras de Mypes en Huaycán**

<b>IMF</b>	<b>Año de Instalación</b>	<b>Categoría</b>
Edaprospo – Prosperidad	<b>2003</b>	ONG
Caja Arequipa	<b>2011</b>	Caja Municipal
Financiera Confianza	<b>2005</b>	Financiera
Banco Azteca	<b>2005</b>	Banco
Inversiones La Cruz	<b>2012</b>	Edpyme
Bco. Continental	<b>2004</b>	Banco
Crediscotia	<b>2011</b>	Financiera
BCP	<b>2008</b>	Banco
Financiera ProEmpresa	<b>2006</b>	Financiera
Caja Huancayo	<b>2007</b>	Caja Municipal
Mi Banco	<b>s.i.</b>	Banco
Banco Financiero	<b>s.i.</b>	Banco
Caja Cusco	<b>2016</b>	Caja Municipal

Fte: Entrevistas a las Instituciones microfinancieras de Huaycán. Elaboración propia.

Los préstamos que estas instituciones microfinancieras (IMF) hacen a los microempresarios están orientados hacia capital de trabajo, aunque una parte de estos préstamos son solicitados para la adquisición de herramientas, como motos o maquinas, o para la habilitación de locales para negocio o producción. Los analistas de crédito de las IMF son los calificadores o evaluadores del crédito solicitado por el microempresario, hacen el flujo de caja del negocio, analizan el historial y suelen pedir alguna garantía colateral: un aval, un local propio, mercadería, maquinas; aunque las instituciones financieras suelen insistir en que dan un préstamo sin garantías. La Edpyme Inversiones La Cruz pide garantías prendarias, en ese caso estamos cerca de un crédito pignoraticio.

Los pagos o devoluciones de los prestamos suelen ser mensuales, iniciándose al mes de otorgado el crédito, no considerándose, al parecer, otro tipo de esquemas, que podrían favorecer al cliente. El Banco Azteca cobra el crédito de manera semanal y da facilidades para adelantar los pagos, aunque en alguna oportunidad el esquema de pago semanal ha sido denunciado por esconder altos intereses.

Estas instituciones entienden que están en un mercado bastante competitivo y de que están compitiendo entre sí; tratan de fidelizar a sus clientes y asistirlos vía los analistas de crédito. Sin embargo, se aprecia algunos esquemas diferenciados, algunas instituciones, como Inversiones La Cruz o el Banco Azteca apuntan al pequeño microcrédito de consumo para la adquisición de bienes o electrodomésticos. Las financieras, MiBanco y

Cajas Municipales apuntan a microempresas que requieren créditos de manera sostenida, mientras que los bancos apuntan a clientes de envergadura. En la medida de que ahora existen holdings de bancos y micro financieras (BCP, MiBanco; BBVA con Financiera Confianza, Scotiabank con Crediscotia) les es posible trabajar con diversos segmentos de clientes, bancarizando a los que van subiendo el nivel de los préstamos que solicitan.

Un esquema particular es el que utilizan la ONG Edaprospro, en su Programa Prosperidad, y la Financiera Confianza que prestan a grupos solidarios o bancos comunales, generalmente conformados por mujeres. En este caso estamos ante prestamos pequeños, inferiores a 1,000 soles que se trabajan mediante ciclos de aprendizaje en los préstamos; las beneficiarias van accediendo gradualmente a montos mayores con lo cual las beneficiarias aprenden a manejar el fondo, ahorrar y manejar montos mayores.

Algunas de estas instituciones tienen un portafolio de productos más amplio pues buscan atender a diversos segmentos. Crediscotia y Caja Huancayo, por ejemplo, buscan dirigirse también a trabajadores dependientes u otorgar crédito de consumo con miras a elevar su flujo de colocaciones. Ofrecen, en ese sentido: créditos, adelanto de haberes, tarjetas; además con miras a captar fondos ofrecen: ahorros, depósitos a plazos, cobro de servicios o de consumo de los supermercados.

Estas instituciones microfinancieras no cuentan con datos o estudios sobre el impacto del crédito en sus clientes; entienden si, que el crédito ayuda a los microempresarios, sobre todo con la liquidez necesaria para sus negocios y son testigos de cómo varios de ellos han crecido, incrementando el negocio, los han visto ampliar y remozar sus locales o adquirir vehículos. Desde las IMF no hay un acompañamiento específico al desarrollo del microempresario, incluso el proceso de pago del crédito, no suele ser acompañado, salvo cuando surgen problemas. Financiera Proempresa brinda cursos de capacitación, aunque son de corte general, dictados por el personal de Lima y no necesariamente adaptados a la realidad de Huaycán.

A algunas de estas instituciones microfinancieras les preocupa la falta de cultura financiera de sus clientes y lamentan que, instituciones locales, como la Municipalidad no hagan nada al respecto, como si ocurre en San Martín de Porres. Para otras esa situación es un reto y una oportunidad para incluir financieramente a los microempresarios, aún en el contexto futuro de un posible descenso en la tasa de crecimiento del PBI.

En todo caso, se genera cierto nivel de interrelación entre el prestamista y el prestatario pues muchos de los clientes solicitan crédito de manera recurrente, dando 5 ó 6 vueltas a lo largo de otros tantos años; aunque algunas instituciones acumulan 2 ó 3 préstamos en la misma persona simultáneamente. Cabe señalar que las instituciones financieras son conscientes de que un segmento importante de sus clientes es compartido con otras instituciones; es decir, que los microempresarios solicitan y obtienen créditos de varias instituciones a la vez, las IMF señalan porcentajes de 40 a 60% de clientes compartidos.

En el caso de los bancos comunales o grupos sociales, el objetivo es social pues el impacto estaría más en lograr cierto nivel de empoderamiento y autonomía económica de las

personas, mayoritariamente mujeres; en estricto no hay crecimiento económico pues en este caso usan los préstamos para impulsar pequeños negocios por campañas: productos de belleza, confecciones, limpieza, lavado. Pero los grupos aprenden a manejarse para ahorrar y prestar.

Los estimados, realizados en base a las declaraciones de los jefes de agencia de las instituciones financieras de Huaycán, permiten establecer que el volumen de crédito anual asciende a un aproximado de 120 millones de soles con 25,000 personas/créditos beneficiadas. Ese número supera en 5 veces la cantidad de microempresas estimadas en la zona, lo que puede deberse a que algunas instituciones prestan a empresarios de zonas colindantes (Horacio Zeballos, Pariachi, Ñaña), pero también al hecho de que se les presta a vendedores ambulantes y mototaxistas que no son usualmente contabilizados en el número de establecimientos. En cualquier caso, estamos hablando de un porcentaje de créditos, y hasta podríamos decir de inclusión financiera o bancarización, importante, habida cuenta de que se estima en 80,000 personas la población adulta de esta zona. Podemos establecer ese porcentaje en 31%, que se corresponde con el promedio nacional, cuando podría haberse supuesto que una zona marginal tendría un porcentaje menor. Podemos concluir que Huaycán ha logrado un importante nivel de inclusión financiera.

#### **2.4.- Los microempresarios de Huaycán frente al crédito**

Para conocer la actitud y conductas desarrolladas por los microempresarios frente al tema del financiamiento y microcrédito hemos realizado una encuesta con preguntas abiertas que nos permitiesen profundizar –a partir de la conversación que se generaba- en la forma como reaccionan frente a los desafíos o problemas que les van planteando la necesidad de financiar su actividad.

Se aplicó la encuesta a 28 empresarios seleccionados –de manera no aleatoria- en función de su experiencia, en base al conocimiento previo de su trabajo, con miras a establecer algunas pautas de comportamiento de los microempresarios/as frente al microcrédito. (Ver en el anexo 1 la relación de empresarios entrevistados y en el anexo 2 la guía de preguntas).

El 61% de ellos, 17 empresarios/as, pertenecen al sector de confecciones; el 29%, 8 empresarios/as pertenecen al sector carpintería y un 11%, 3 empresarios/as pertenecen a otros sectores: artesanía, calzado y metal mecánica. Tomaremos como referencia central los casos de confecciones y carpintería por ser los mayoritarios.

Las confeccionistas cuentan con una producción muy variada tanto para el mercado local como para el de exportación (aunque ellos no exportan directamente), de hombre o mujer: polos de vestir y deportivos, poleras, blusas, camisas, tops, bividis, vestidos, casacas, faldas, pantalones, shorts, leggings, así como buzos, uniformes de colegio o para la policía, además de ropa militar y hospitalaria.

Los carpinteros fabrican muebles de oficina: estantes, libreros y escritorios; muebles de hogar: roperos, dormitorios, reposteros, casillas de cocinas, closets, camas, puertas y ventanas y mobiliario escolar: sillas y carpetas; además realizan servicios de acabado.



Los otros productores fabrican monederos y cartucheras artesanales, calzados, góndolas y casilleros metálicos.

Estos empresarios, 18 hombres y 10 mujeres, el 64 y 36% respectivamente, contaban mayoritariamente con secundaria completa, 60% de los entrevistados; un 29% contaba con algún nivel de educación superior y solo un 11% tenían primaria o secundaria incompleta. La mayoría de los entrevistados, 19 casos, el 68%, cuenta con vivienda propia, el resto vive en vivienda alquilada; contar con vivienda propia es un activo muy importante al momento de solicitar un crédito.

#### **Cuadro N° 4: Edades de los empresarios**

<b>Edad</b>	<b>Casos</b>	<b>Porcentaje</b>
De 23 a 30	6	21.43%
De 31 a 40	6	21.43%
De 41 a 50	5	17.86%
De 51 a 60	9	32.14%
De 61 a + (71)	2	7.14%
<b>Total</b>	<b>28</b>	<b>100.00%</b>

Fuente: Encuesta aplicada en Huaycán, elaboración propia.

Las edades son muy variadas, cubriendo un gran espectro, desde los 23 a 71 años. La cohorte más importante es la de 51 a 60 años con 9 casos, el 32% de los encuestados. Las personas encuestadas ya llevan, en general, varios años de operación, el 89%, 25 casos, habían superado los 5 años de operaciones, lo que significa que estamos ante empresas con cierto nivel de consolidación y que han superado los primeros años. Un 43%, 12 casos, de las empresas superaban los 10 años de funcionamiento, una de ellas llegaba a 27 años. Ver cuadro 5.

Los locales de sus talleres son propios en un 48% de los casos y miden, en promedio, 115 metros cuadrados; aunque el rango de tamaño es bastante amplio, desde 40 a 300 m<sup>2</sup>. La mayor parte, el 62%, cuenta con 100 o menos metros cuadrados.

#### **Cuadro N° 5: Años de operación de la empresa y área del taller**

<b>Años de Operación</b>			<b>Área del taller</b>		
De 3 a 5	3	10.71%	Extensión	Casos	M2
De 5 a 10	13	46.43%	De 40 a 100 m <sup>2</sup>	16	61.54%
De 10 a 20	5	17.86%	De 101 a 200	7	26.92%
De 20 a 27	7	25.00%	De 201 a 300	3	11.54%
<b>Total</b>	<b>28</b>	<b>100.00%</b>	<b>Total</b>	<b>26</b>	<b>100.00%</b>

Fuente: Encuesta aplicada en Huaycán, elaboración propia.

Básicamente son empresas familiares, pero cuentan ya con trabajadores asalariados, seguramente en la informalidad laboral. En promedio cuentan con 5 trabajadores, de hecho, en 16 casos, el 57% de los mismos, emplean de 4 a 5 trabajadores; un 25%, 7 casos, muestran contar con un número significativo de trabajadores, 6 a 7 trabajadores, lo que es alto para una microempresa, ya que el promedio en Lima no llega a 2 trabajadores.

**Cuadro N° 6: Número de trabajadores y participación de familiares en las empresas**

Número de trabajadores			Participación de familiares.		
Trabajadores	Casos	Porcentaje	Con 1	8	28.57%
De 2 a 3	5	17.86%	Con 2	10	35.71%
De 4 a 5	16	57.14%	Con 3 a 5	8	28.57%
De 6 a 7	7	25.00%	Sin familiares	2	7.14%
<b>Total</b>	<b>28</b>	<b>100.00%</b>	<b>Total</b>	<b>28</b>	<b>100.00%</b>

Fuente: Encuesta aplicada en Huaycán, elaboración propia.

En estas empresas participan también los familiares del conductor o conductora, en un promedio de 2 TFNR por empresa; aunque en 8 casos, 28.57%, el número de trabajadores familiares no remunerados oscila entre 3 a 5, 2 empresas no cuentan con este tipo de trabajadores. Ver cuadro 6.

Los niveles de ventas son significativos, en comparación al promedio de microempresas limeñas que es de 3,500 soles mensuales aproximadamente. El promedio del nivel de ventas en las empresas entrevistadas en Huaycán es de 14,800 soles; aunque la mayor parte se encuentra en el rango de 5,001 a 10,000 soles al mes donde están 13 casos, el 48% de los entrevistados. Huaycán se ha caracterizado, ya desde hace muchos años, en contar con microempresas de mayor capacidad y experiencia que otras zonas de Lima. Ver cuadro 7.

**Cuadro N° 7: Nivel de ventas en soles**

Niveles de Ventas, en soles		Porcentaje
De 1 a 5,000 soles mensuales	1	3.70%
De 5,001 a 10,000 mes	13	48.15%
De 10,001 a 20,000 mes	9	33.33%
De 35,000 a 60,000 mes	4	14.81%
<b>Total</b>	<b>27</b>	<b>100.00%</b>

Fuente: Encuesta aplicada en Huaycán, elaboración propia.

Estamos pues ante empresas con buena capacidad de venta y un ingreso regular lo que si bien es una fortaleza para calificar ante un crédito, lleva a la pregunta de cómo han hecho para financiar el nivel de producción necesario, habida cuenta de que nuestras microempresas no suelen contar con el capital suficiente para ello.

La utilidad que declaran, que preferimos interpretar como margen operativo destinado a cubrir gastos generales y remuneración del dueño, es de 20% en promedio. Estamos nuevamente ante un promedio no necesariamente representativo ya que el rango de “utilidad” va de 8 a 40%; la mayor parte de los empresarios, 58%, 15 casos, tienen una “utilidad” de 8 a 20%. En términos de dinero esa utilidad o margen operativo oscila entre 900 a 8,000 soles; el sector mayoritario, el 59%, cuenta con una “utilidad” que oscila entre 900 a 2,000 soles, lo que no deja mucho margen de acumulación; un 19% muestra

un margen de entre 4,001 a 8,000 soles que significa si una probabilidad de acumulación. En todo caso la primera prioridad de estas microempresas es la de garantizar los puestos de trabajo. Ver cuadro 8.

**Cuadro N° 8: Importancia y valor de la utilidad obtenida por los microempresarios.**

Ratio "Utilidad"/Ventas			Valor de la Utilidad		Porcentaje
De 8 a 20%	15	57.69%	De 900 a 2,000 soles	16	59.26%
De 21 a 30%	8	30.77%	De 2,001 a 4000	6	22.22%
De 31 a 40%	3	11.54%	De 4,001 a 8,000	5	18.52%
<b>Total</b>	<b>26</b>	<b>100.00%</b>	<b>Total</b>	<b>27</b>	<b>100.00%</b>

Fuente: Encuesta aplicada en Huaycán, elaboración propia.

Un tema que es necesario analizar antes de pasar a estudiar la dinámica del microcrédito entre estos empresarios es la estrategia de ventas que tienen estos empresarios y encontramos que el 82% de ellos, 25 casos, buscan pedidos o servicios, vía licitaciones con el Estado o vinculaciones a otras empresas. Ello es sumamente importante a ser considerado pues implica que la producción está prevendida y que el ordenante está sumamente interesado en recibirla por corresponder a una necesidad o estrategia de venta; en estos casos es costumbre en el mercado de que el ordenante o solicitante de un adelanto, que suele oscilar entre el 30 a 50% del valor del pedido. Esa suma de adelanto es clave para financiar el inicio de la producción, con lo cual las necesidades de financiamiento disminuyen.

No dudamos de que esa estrategia de trabajo haya sido seleccionada por los empresarios justamente porque expone menos a las necesidades de financiamiento, además de que disminuye el riesgo de enfrentar un mercado adverso a sus productos.

Ciertamente, esta estrategia atenúa, pero no hace desaparecer los problemas de financiamiento de la producción por el otro 50% que el empresario debe enfrentar con capital propio o con préstamos. En general los empresarios reconocen tener que obtener los dos recursos.

Existe también un 18% de empresarios, 5 casos, básicamente carpinteros (4 carpinteros y 1 confeccionista, entre los de mayor capacidad de ventas) que dirigen su producción a un mercado abierto vendiéndola en ferias y galerías especializadas, al contado o a consignación. Ellos si se preocupan del tema del financiamiento, pues careciendo de un capital propio significativo, deben recurrir a los préstamos para poder financiar la producción.

El 100% de estos empresarios ha recurrido –en un momento u otro- a solicitar crédito, aunque la frecuencia con lo que lo han hecho es variable. Podemos decir que existe un grado de dependencia de los créditos diferente para cada caso. Tenemos un 29% de empresas, 8 casos, que han solicitado 1 ó 2 créditos a lo largo de su vida empresarial; tenemos un 53% de empresas que han solicitado, y obtenido, entre 3 a 7 créditos, lo que nos indica ya un nivel de uso regular del crédito; y, por último, un 19% de las empresas

entrevistadas, 5 casos, que han obtenido entre 10 y 15 créditos y en los que podríamos decir que el crédito es la forma privilegiada de financiar su producción. Ver cuadro 9.

**Cuadro N° 9: Número de créditos obtenidos por las microempresas de Huaycán**

Número de créditos	Casos	Porcentaje
Con 1 a 2 créditos	8	28.57%
Con 3 a 5 créditos	12	42.86%
Con 6 o 7 créditos	3	10.71%
Con 10 a 15 créditos	5	17.86%
<b>Total</b>	<b>28</b>	<b>100.00%</b>

Fuente: Encuesta aplicada en Huaycán, elaboración propia.

Sin embargo, el número de créditos puede ser un indicativo insuficiente del grado de dependencia frente al crédito, por lo que hemos construido una ratio de dependencia que relaciona número de créditos con el número de años de funcionamiento para establecer cuan significativo es el número de créditos recibidos tomando en cuenta la vida de la empresa. Un 32% de las empresas, 9 casos, tiene menos de 25% de dependencia, lo que significa que, si bien ha adquirido créditos, estos solo se solicitan de tiempo en tiempo; un 50% de los encuestados, 14 casos, tienen grados de dependencia de 26 a 70%, lo que nos indica que la solicitud de créditos, para esas empresas, empieza a ser algo cotidiano. En un 18% de los casos, 5 empresarios, tienen ratios que van desde 71 a 150%; es decir, que solicitan casi un crédito al año y en algunos casos más de uno al año. Ver cuadro 10. Tenemos pues que la decisión de recurrir a un crédito para financiar su producción es algo normal y cotidiano en la vida de las microempresas de Huaycán.

**Cuadro N° 10: Grado de dependencia del microempresario frente al crédito**

Grado de dependencia		
Ratios	Casos	Porcentaje
De 5 a 15%	3	10.71%
De 16 a 25%	6	21.43%
De 26 a 40%	7	25.00%
De 41 a 70%	7	25.00%
De 71 a 100%	3	10.71%
De 101 a 150%	2	7.14%
<b>Total</b>	<b>28</b>	<b>100.00%</b>

Fuente: Encuesta aplicada en Huaycán, elaboración propia.

Estos microempresarios recurren actualmente, a solicitar y obtener sus créditos de las entidades bancarias, en un 50%, 17 empresarios, incluyendo a MiBanco; ello nos señala la capacidad que ha tenido la banca comercial de posesionarse en este segmento. Le siguen en importancia las financieras, los familiares, las Cajas Municipales y los prestamistas. Aunque cabe señalar que algunos de los familiares, actúan como prestamistas pues suelen prestar con intereses, siendo estos más altos que los del sistema financiero en la zona. Ver cuadro 11.

**Cuadro N° 11: Entidades que han otorgado los créditos vigentes**

<b>Entidades que han otorgado los créditos vigentes</b>		
Bancos	7	20.59%
Cajas	4	11.76%
Financieras	6	17.65%
MiBanco	10	29.41%
Familiares	6	17.65%
Prestamistas	1	2.94%
<b>Total</b>	<b>34</b>	<b>100.00%</b>

Fuente: Encuesta aplicada en Huaycán, elaboración propia.

Nota: El total de créditos supera al número de empresarios pues los empresarios nos han señalado las entidades con las que suelen trabajar. Algunos suelen solicitar y obtener préstamos en 2 ó más entidades.

No hemos preguntado por las entidades que les habían concedido los créditos previos, percibimos que en los últimos años hay predilección por trabajar con la entidad en la cual están actualmente, de la cual se consideran clientes, señalando que cuentan con líneas de crédito. Ni las ONGs ni las cooperativas han sido mencionadas como entidades que otorgan créditos. En el caso de las cooperativas, no hemos encontrado ese tipo de institución en la zona; en el caso de las ONGs, si bien en el pasado trabajaron varias en la zona, actualmente solo encontramos a Edaprospro, centrada en bancos comunales y con créditos promedio inferiores a los que los empresarios entrevistados necesitan. Sin embargo, algunos empresarios señalan que se iniciaron con el crédito de las ONGs cuando éstas estaban presentes en la zona y la oferta de las instituciones financieras reguladas era menor. Tengamos en cuenta que la implantación de las IMFs en Huaycan, ha sido un proceso gradual que recién se inició hacia el año 2003 ó 2004

El monto de los préstamos obtenidos por los empresarios es muy variable, va desde los 1,000 a los 70,000 soles, con un promedio de 17,200 soles. En el 46% de los casos, 13 empresarios/as, corresponde a préstamos de menos de 10,000 soles; mientras que otro 46% de los empresarios ha solicitado créditos que oscilan entre 10,001 y 40,000 soles, estamos hablando ya de montos importantes. En dos de los casos los montos obtenidos superan los 50,000 soles. Los montos más pequeños corresponden, en general, a los montos solicitados a los familiares. Ver cuadro 12.

Los plazos de los préstamos suelen ser de un año, lo que ha ocurrido en un 46% de los casos; aunque los préstamos pueden llegar hasta dos años, obviamente para los montos más importantes. Los plazos cortos, de menos de 6 meses, corresponden usualmente a los prestamistas familiares.

Las tasas a los cuales suelen obtenerse estos préstamos son de entre 2 a 3%, con una tendencia hacia el 2% lo que significa que hay un descenso significativo de la tasa de interés en el sistema, o al menos de que los empresarios lo perciben así. No hemos podido constatar la existencia de costos adicionales que eleven el pago efectivo real. En general, para la mayoría, las tasas no pasarían del 30% anual, según lo que declaran los empresarios. Pero existen casos con una elevada tasa de interés, como la tasa del Banco Azteca de 58% anual y las tasas que cobran algunos familiares/prestamistas, que oscilan

entre 10 y 20% mensual, para 4 casos, aunque cabe señalar que estos suelen ser préstamos pequeños y de corto plazo, lo que hace más manejable el monto a pagar. Este tipo de créditos lo solicitan (o lo sufren) empresarios que han visto cerrarse su acceso a las IMFs por estar en las centrales de riesgo, como Infocorp.

**Cuadro N° 12: Montos y periodo de los préstamos solicitados por los empresarios**

Monto del préstamo en soles			Periodo del préstamo		Porcentaje
De 1,000 a 2,000	7	25.00%	Menos de 6 meses	7	25.00%
De 5,000 a 10,000	6	21.43%	1 año	13	46.43%
De 10,001 a 20,000	9	32.14%	Año y medio	2	7.14%
De 20,001 a 40,000	4	14.29%	2 años	6	21.43%
De 50,000 o mas	2	7.14%	<b>Total</b>	<b>28</b>	<b>100.00%</b>
<b>Total</b>	<b>28</b>	<b>100.00%</b>			

Fuente: Encuesta aplicada en Huaycán, elaboración propia.

Los empresarios han solicitado estos préstamos sobre todo para compra de materia prima, en un 61% de los entrevistados, 17 casos, y en menor proporción para pagos de personal, 18% de los entrevistados, y compra de pequeñas maquinarias, 11. Todos estos conceptos pueden agruparse bajo la noción de capital de trabajo, totalizando un 90%. Solo un 11% solicita el préstamo para activos fijos, usualmente la construcción de un local, parte de él o para maquinaria especializada.

“Tengo maquina computarizada, eso he comprado con el préstamo, me fue fácil conseguirlo, pero el interés es más elevado, lo solicite para maquinaria y una parte materia prima porque confecciono mis propios polos”. Luzabel Huari, confeccionista de Huaycán.

Un 89% de los empresarios/as entrevistados, 25 casos, señalan de que les fue fácil conseguir los préstamos, de que han tenido problemas al respecto y de que se consideran clientes regulares de las IMFs. Un 11% de los entrevistados, 3 casos, si señalaron la existencia de problemas.

La problemática para conseguir los créditos es variada. La de la documentación y requisitos para calificar es la mencionada en la descripción clásica. Si no se cuenta con la documentación sustentadora suficiente sobre el funcionamiento del negocio o de las propiedades, o si no se cuenta con estas, a pesar de tener un negocio, será muy difícil calificar para el crédito.

Para obtener el crédito “tuve que buscar toda mi documentación, demora, pero al final te dan el préstamo, para la construcción de local, terminarlo, ya termine de pagarlo”. Jeremías Guzmán, empresario confeccionista de Huaycán.

Obtener el crédito es “difícil porque te piden boletas de las compras que uno hace, de los insumos que necesitas para confección; pero yo a veces no cuento con eso porque hago servicios, si yo produjera tendría las boletas”. Luzmila Zavala, empresaria confeccionista de Huaycán.

“Nos ha sido difícil al principio porque no eran conocidos no podíamos cumplir”  
Silverio Mamani, empresario confeccionista de Huaycán

Pero en el caso de los empresarios de Huaycán encontramos que tienen cierto peso –frente a las instituciones financieras- el hecho de haber incumplido algún pago, lo que lleva a que la persona sea inscrita en las centrales de riesgo, con lo cual se convierte en inelegible. Las personas que se encuentran en estos casos han debido hallar otra forma de conseguir financiamiento, lo usual es acudir a familiares y/o prestamistas; en uno o dos casos solicitan créditos a las entidades crediticias vía un tercero.

Para las personas que deben conseguir financiamiento fuera del sistema financiero, con familiares y/o prestamistas, la dinámica es otra, pues deben ganar la confianza de estas personas y cumplir sus condiciones, especialmente cuando requieren montos altos.

” A veces, conseguir la confianza no siempre es fácil” Melissa Quispe, empresaria confeccionista de Huaycán.

“No es tan fácil conseguirlo, hay personas que te prestan, pero con los intereses altísimos pero que le vamos a hacer, para trabajar esta producción hay que prestarse no mas”  
Arturo Rosales, confeccionista de Huaycán.

Pero el problema central no es obtener el crédito, el problema central es pagarlo. Si bien el 89% de los entrevistados, 25 de los casos, señalan que están pagando su crédito y la mayoría de ellos señalan que no han tenido dificultades para el pago; explican que esa ausencia de dificultades por su cumplimiento se basa en las buenas ventas que están teniendo, sus pedidos y la producción marchan bien y les permiten afrontar los pagos.

Pero un 36% señalan que han tenido problemas en el transcurso del proceso, aunque tratan de cumplir con el pago. Un 11%, 3 casos, señalan de que no están pagando. Aunque en ocasiones la falta de pago no necesariamente expresa incumplimiento ya que han optado por esquemas de pagar al final del proceso productivo que están realizando, ello es factible de realizar cuando se ha conseguido el crédito de prestamistas o familiares, que aceptan ese tipo de esquema, los bancos o instituciones financieras suelen plantear pagos mensuales iniciándolos al mes de otorgado el crédito; los empresarios señalan que los bancos son inflexibles en ese punto.

“Por el momento no lo estoy pagando, cuando cancelo la producción, recién voy a cancelar, nunca he tenido problemas” Arturo Rosales, confeccionista de Huaycán.

Algunos empresarios, 10 casos, señalan que han tenido dificultades para hacer los pagos. Los problemas para pagar surgen cuando los empresarios no pueden concretar la venta de sus productos o estos se venden a menores precios, con lo que sus ingresos caen y no son suficientes para cumplir con el pago de las cuotas de los préstamos. El 70% de los empresarios en problemas para afrontar los pagos, están en ese caso. Pero los problemas también pueden deberse a otro tipo de dificultades, un 20% de los empresarios tuvo problemas por retrasos en los pagos de sus clientes; recordemos que ellos suelen trabajar a pedido y sus ingresos suelen depender de un muy reducido número de clientes y si uno falla afecta de manera significativa estos ingresos. Uno de los casos, que afectó el proceso de pagos, se debió a problemas de organización dentro de mismo taller que llevaron a que la producción se retrasara, perdiéndose con ello el ingreso esperado ya que el pedido estaba sujeto a un plazo perentorio.

La confección ha bajado para todos, no solo para uno, pero hoy en día a nivel mundial todos los países están en crisis, y no se puede producir, y la producción no es como en años anteriores que había en cantidad, ahora ha bajado, antes botamos entre 5 mil, 6 mil, 10 mil por mes, ahora ya no puedes botar esa cantidad, te dan mínimo, 2 mil, 1,500 hasta 500 prendas te dan. Arturo Rosales, confeccionista de Huaycán.

“Hace un par de meses que no estoy pagando he tenido un problema económico caí en un fracaso hasta recuperarme y también tengo deudas que me hice, estoy pagando y no puedo cumplir con el banco. Los ingresos no son los suficientes para cubrir las cuotas (perdió un cliente) que eran regulares. Los servicios no vienen tanto hasta acá la parte alta (de Huaycán), los del Parque Industrial (en la parte baja) son los que se benefician más de los pedidos” Jack Lazo, confeccionista de Huaycán.

“Estoy pagando, me he demorado, falta la última letra tenía dificultades, económico, pues hay temporadas bajas y la competencia”. Judith Crisostomo, empresaria de carpintería de Huaycán.

“En algún momento he tenido dificultad para pagar porque baja la producción y veces es por incumplimiento de las empresas del servicio y las empresas no pagan a tiempo”. Luzabel Huari, confeccionista de Huaycán.

Sin embargo, la problemática puede ser mucho más compleja. Si bien los problemas mencionados tienen que ver sobre todo con dificultades de producción, ventas y/o gestión, estos retrasan los pagos, pero no los afectan.

Existen problemas que pueden llevar a afectar la continuidad empresarial o a afectarla seriamente. Podríamos hablar de fragilidad frente al crédito, o de fragilidad frente a los shocks externos que obligan a incumplir las condiciones del crédito y que terminan afectando al negocio y/o a la actitud del empresario frente al crédito de las IMFs como un medio para el desarrollo. Encontramos un conjunto de empresarios reacios a trabajar con los bancos o a concertar créditos si no es estrictamente necesario.

“He tenido crédito de Proempresa, por 300 soles, no he podido pagar 100 por X motivos y me han puesto en Inforcorp, fue una mala experiencia”. Fabián Meza, empresario de carpintería de Huaycán.



“Si he tenido dificultades, cuotas atrasadas por temporada baja, la temporada baja te disminuye el precio y una tiene que almacenar el material, he tenido problemas con el banco, el refinanciamiento te sube (el coste). Me choco bastante, tuve que hacer recorte de personal, ha cerrado la carpintería temporalmente”. Darwin Bautista, carpintero de Huaycán.

“Hoy en día ya no podemos solicitar (créditos) porque tenemos problemas financieros no podemos trabajar con los bancos, entre a Infocorp con el BCP, por eso no puedo trabajar con los bancos, por eso es que estoy trabajando puro prestamistas. No pude cancelar al BCP por motivo de los intereses que fueron un poco más elevados, en el momento de dialogo con mi asesor no me ha asesorado bien sobre cómo iban a ser los intereses además ha comenzado a bajar la producción de la confección y tuvimos problemas y no se pudo cancelar”. Arturo Rosales, confeccionista de Huaycán.

“Paso un caso que nos atrasamos un poco y como nosotros nos gustaba poco ellos nos dijeron podemos refinanciar, pero nos ensartamos porque era más largo y más caro. Eso fue motivo para dejar de trabajar con el banco, pagaba intereses mas no el capital, tuve que reducir personal. Fue beneficioso, pero en el camino siempre suceden cosas”. David Rojas, carpintero de Huaycán.

Aun así, a pesar de los problemas tenidos, el 96% de los empresarios/as señalan de que el crédito les es beneficioso, sobre todo para seguir produciendo; aunque alguno señala de que no es rentable y que trabajan para el banco.

El crédito es “beneficioso a veces sí, pero en estos momentos no por los intereses que tengo tan elevados, para mi ahorita no es tan rentable” Arturo Rosales, confeccionista de Huaycán.

Los empresarios piensan que sería deseable contar con un crédito con una menor tasa de interés y un mayor plazo o un periodo de gracia, al inicio, de al menos un mes. “Eso de empezar a pagar desde el primer mes es un problema, pero el Banco no se fija en eso” (Darwin). Pero señalan también que el tema de las condiciones no es lo central, sino el contar con trabajo. “Ese no es el problema, es tener trabajo en la cantidad/escala suficiente” (Arturo) para poder seguir produciendo.

## **2.5.- La problemática del microcrédito en Huaycán**

De acuerdo a las observaciones realizadas podemos decir que: los adelantos de los clientes, el capital propio y los créditos de las instituciones reguladas son la principal fuente de financiamiento para el capital de trabajo de los empresarios. El crédito de las instituciones financieras es la principal fuente de financiamiento, en número y monto para el 80% de los empresarios de Huaycán, que acuden de manera regular a este. Un 20% acude a prestamistas o familiares, aunque el volumen de este crédito es menor.

Para un 64% de los empresarios el acceso y manejo del crédito no representa un problema y lo han integrado a su dinámica de gestión. Un 36% de los empresarios afronta problemas en el transcurso del proceso de devolución, sobre todo por las dificultades al momento de vender o colocar su producción, lo que disminuye su capacidad de pago. Pero un 11 a 20% de empresarias afronta problemas que los llevan u obligan a renunciar al crédito

formal, pues al afrontar pérdidas en el negocio, por fallas o caídas en sus pedidos o ventas, los intereses se vuelven sumamente onerosos, resintiéndose su economía de manera permanente.

Este acceso al financiamiento les ha permitido a los microempresarios cubrir las necesidades de dinero para la adquisición de insumos a utilizarse en la producción de los bienes y servicios que comercializan, manteniendo así un flujo de ingresos constante que les ha permitido mejorar la calidad de vida de sus familias.

Podemos decir que los microempresarios de Huaycán han solucionado, en lo fundamental, su problema de acceso al financiamiento. Estructurando, por un lado, un sistema de trabajo, que recurre, en primer lugar, a los fondos de sus clientes, y, en segundo término, a solicitar fondos en préstamo, sea a las entidades del sistema financiero presentes en Huaycán, sea a prestamistas y/o familiares. La mayor parte recurre a solicitar fondos en préstamo a las entidades del sistema financiero presentes en Huaycán, con los cuales han establecido relaciones estables y de confianza. Varios de los empresarios se consideran clientes privilegiados de estas entidades del sistema financiero y cuentan con líneas de crédito en ellas.

Siendo esta la situación general debemos señalar que ello es un producto de un proceso en el cual, por un lado, las entidades microfinancieras se han acercado al empresario, instalándose en Huaycán y por otro, un proceso de aprendizaje del microempresario sobre cómo relacionarse con la entidad microfinanciera para obtener los fondos necesarios. Pero lo más importante en este proceso de aprendizaje del microempresario ha sido el aprender a manejar su producción y ventas con miras a contar con una capacidad regular de pago y poder solicitar nuevos créditos, una vez haya acabado de pagar el solicitado en primer término; ello es de crucial importancia para que el empresario pueda repetir el ciclo productivo.

Este es un proceso que ha durado varios años y del cual pueden favorecerse los empresarios que recién empiezan pues los elementos de este proceso son ahora manejados por la población de Huaycán en general. Podemos decir que es parte del capital social y relacional del sector de los microempresarios, que están ahora en mejores condiciones de emprender un negocio, dados sus conocimientos y las condiciones del entorno.

Sin embargo, estos son señalamientos generales, válidos si para la mayoría de empresarios, pero no para la totalidad, en tanto el mundo de la microempresa es sumamente heterogéneo, donde encontramos microempresarios “ricos”, no pobres, vulnerables, pobres y pobres extremos. Aunque es difícil hacer la distinción en la práctica pues el conjunto de ellos cuenta con necesidades básicas insatisfechas y podrían ser catalogados como excluidos en lo económico, lo social o cultural.

Debemos pues tener en cuenta de que existe un segmento de microempresarios, usualmente los pobres o vulnerables, que tienen dificultades o para acceder o manejar el microcrédito y que por ello acuden a él de manera muy eventual. Este segmento, para el

caso de Huaycán, puede estimarse que es de un 10 a 20% del conjunto de los microempresarios. Las dificultades tenidas los han llevado a renunciar al crédito del sistema financiero y solicitarlo solo a familiares.

Teniendo en cuenta la problemática de estos diversos sectores podemos responder a las preguntas iniciales de esta investigación:

Los mecanismos de préstamo existentes en Huaycán, desarrollados fundamentalmente por las instituciones microfinancieras, parecen suficientes y adecuados para las microempresas con un mayor nivel de ingresos. Son muy onerosos para microempresas con un nivel reducido de ingresos o que no tienen un nivel sostenido de producción y ventas; este tipo de microempresas corre el riesgo de quebrar en caso de que la operación productiva o comercial, que motivó la solicitud de crédito, encuentre problemas que hagan disminuir el ingreso esperado.

Las instituciones microfinancieras presentes en Huaycán están en condiciones de atender las demandas de crédito del promedio de microempresas de Huaycán; sin embargo, estas instituciones no están en disposición de atender a las microempresas de manera integral y proveerles servicios de capacitación o asesoría para mejorar su producción, tecnología, acceso a mercados o criterios de gestión.

Pero existe la necesidad de atender a las microempresas más pobres con servicios de financiamiento; si bien algunas ONGs tienen programas de ese tipo, son de muy pequeña escala.

Por ello se hace necesario diseñar políticas económicas y sociales de doble propósito que permitan atender por un lado, al conjunto de microempresarios con servicios de capacitación y asesoría que posibiliten su desarrollo, y por otro, que permitan diseñar servicios financieros adaptados a los microempresarios con menores recursos.

Ese tipo de servicios, difícilmente son provistos por el mercado, por lo que es necesario pensarlos como políticas sociales. Ciertamente, en Huaycán se han desarrollado programas puntuales en ese sentido, a cargo de ONGs, la Universidad Privada Unión de Ñaña y la Agencia Municipal de Huaycán, pero requieren estructurarse para una mayor escala y/o duración.

## **2.6.- Consideraciones generales sobre el microcrédito para la microempresa en el Perú**

Teniendo en cuenta que la problemática de los empresarios de Huaycán es muy similar a la de los microempresarios del país en general, sobre todo los de las zonas urbanas, cabe preguntarse, si los procesos vividos por los empresarios de Huaycán: de lograr un mayor

acceso al crédito en base al crecimiento de sus empresas, un aprendizaje sobre el manejo del crédito y el desarrollo de una oferta de crédito por parte de las instituciones microfinancieras, son comunes al conjunto de los microempresarios.

Por ello, en los siguientes capítulos, tratamos de dar una visión más amplia del microcrédito en el Perú y de las condiciones que han hecho posible su desarrollo.

## CAPITULO III

### El microcrédito en el Perú

El microcrédito se ha desarrollado con mucha fuerza en el Perú, no en vano hemos sido señalados por octavo año consecutivo (del 2008 al 2015) por el BID como el país con el mejor entorno para las microfinanzas. (EIU, 2015).

Los antecedentes del mismo se remontan a los años 70-80s en que diversas instituciones, respondiendo a las demandas y necesidades de las microempresas, vieron por conveniente iniciar programas de microcrédito inspirándose en experiencias como la del Grameen Bank<sup>10</sup> de Bangladesh (iniciadas en 1976) o de financiamiento de base local en Europa. Se trataba de posibilitar el acceso de las personas al crédito, en tanto la banca comercial no respondía a este tipo de demandas, o el posibilitar a las personas otras alternativas frente al crédito informal o usurero.

El microcrédito en el Perú, de un pequeño movimiento promovido por unos pocos actores, se ha expandido ahora a un nivel que se le denomina “la industria de las microfinanzas” impulsada –ahora- por diversas instituciones y actores del sistema financiero, público y privado: los bancos y las Cajas Municipales, para mencionar las principales.

Este crecimiento del microcrédito, ha posibilitado que las Mypes y los pobres tengan un mayor acceso al crédito y los servicios financieros para posibilitarles liquidez y capital de trabajo para sus operaciones en sus unidades económicas, así como ahorros y otras formas de manejar su dinero. El acceso al microcrédito permite a los microempresarios desarrollar de manera regular sus actividades de producción de bienes y servicios generándoles así un flujo de ingresos, ampliar sus negocios y, eventualmente, salir de la pobreza y la exclusión.

---

<sup>10</sup> Muhammad Yunus y el Grameen Bank que creó, recibieron el Premio Nóbel de la Paz en el 2006 por sus esfuerzos para crear desarrollo económico y social desde abajo. Yunus, es conocido mundialmente por su invención del sistema de microcréditos. Para asegurarse la devolución de los préstamos, el banco usa un sistema de "grupos de solidaridad": pequeños grupos informales que solicitan préstamos en conjunto y cuyos miembros actúan para garantizar la devolución del préstamo y se apoyan los unos a los otros en el esfuerzo de mejorar económicamente. El proyecto ha ido creciendo, el Banco Grameen ha desarrollado otros sistemas alternativos de crédito para servir a los necesitados. Además de los microcréditos, ofrece préstamos para la vivienda, así como financiación para proyectos de riego, textiles, pesca y otras actividades.

Actualmente, en el mundo de las microfinanzas en el Perú:

“Existe una demanda de crédito muy alta por parte de los sectores de bajos y muy bajos ingresos. Esta demanda está asociada a las actividades productivas y en general económicas que realizan estos sectores tanto en las zonas urbanas como rurales; está asociada también a actividades vinculadas al mejoramiento de sus condiciones de vida en aspectos de vivienda, servicios básicos y consumo. A 1994 solo el 16% de los hogares tenían acceso a alguna fuente de crédito; en los hogares pobres ese porcentaje bajaba a 10%. Solo 13,9% eran atendidos por bancos o cooperativas y de los hogares pobres sólo el 4%. (ANC 1996: 9).

En la medida de que el microcrédito responde a una necesidad de sectores vulnerables y de que en su operación están involucradas sumas de dinero importantes, propiedad del público o de terceros, los diversos gobiernos han ido dando pautas para el desarrollo de este sector, pudiéndose afirmar que se cuenta con una política social implícita que promueve la inclusión financiera. Podemos pues reconocer el rol del Estado, y de los diversos actores implicados, en la evolución de esta política y en los desafíos que hay por delante. Sin embargo, tendríamos que analizar y discutir, además de la evolución misma del microcrédito<sup>11</sup>, los problemas o limitaciones de los cuales adolece este instrumento tanto a nivel de su operativización, como las condiciones y contexto en el cual se despliega y en sus bondades en la lucha contra la pobreza.

### **3.1.- La situación actual del microcrédito en el Perú**

El microcrédito es hoy en día –en Perú– un sistema con cerca de dos millones de beneficiarios, conformado por actores públicos y privados, asociativos y empresariales. Esa situación y despliegue del microcrédito es resultado y producto de una evolución iniciada en los años 70-80s y que ha permitido colocaciones por cerca de 200 mil millones de soles que han beneficiado a millón y medio de microempresarios en los últimos diez años; lo que ha significado un crecimiento del 25% por año y con 2/3 de sus colocaciones fuera de Lima.

Ahora bien, las instituciones dedicadas a las microfinanzas son muy variadas, usualmente solemos centrarnos en las entidades ofertantes del microcrédito, aquellas instituciones que otorgan los fondos y que denominamos “instituciones de microfinanzas IMFs”, a las que llamamos también el primer piso, porque tienen la relación directa con los beneficiarios o clientes. Sin embargo, debemos considerar también a las instituciones que proveen de fondos a estas instituciones: COFIDE, el MEF, la cooperación internacional (AID, BID, CAF, UE, AECI entre otras) y a las que a veces denominamos como banca de segundo piso. Aunque el papel del MEF y de la cooperación internacional va más allá

---

<sup>11</sup> El microcrédito está definido –por la SBS– como crédito MES para pequeñas y micro empresas, con un monto máximo de activos y endeudamiento total en el sistema financiero de US\$ 20,000 hasta setiembre de 2003, y con endeudamiento total máximo de US\$ 30,000, de allí en adelante.

de la proveeduría de fondos, pues sus intervenciones corresponden a objetivos de más largo alcance; en el MEF en respuesta a políticas específicas de expansión económica y en la cooperación internacional a una apuesta a un desarrollo estratégico del sector. Contamos también con instituciones reguladoras, como la Superintendencia de Banca y Seguros, SBS y a las instituciones que prestan servicios al sector, como FOGAPI y las centrales de riesgo, donde Infocorp fue la más conocida, aunque ahora tenga otra denominación. Cabe mencionar también a diversas instancias del sector público que impulsan microcréditos como parte de sus propios programas u objetivos: FONCODES, MIDIS y el Banco de la Nación entre otros. También debemos tomar en cuenta a los gremios o instancias de representación; los hay de las Mypes como las Cámaras de Comercio, que han operado ellas mismas fondos de crédito en alguna oportunidad, o de las IMFs como la Federación de Cajas Municipales, la Fenacrep, que reúne a las cooperativas de ahorro y crédito o COPEME que agrupa a las ONGs dedicadas a la promoción de la micro y pequeña empresa y que operan en su mayoría programas de crédito.

Entre las instituciones ofertantes de crédito IMFs tenemos diversos tipos de instituciones: bancos, financieras, Entidades de Desarrollo de las Pequeñas y Microempresas (EDPYMES), Cajas Municipales de Ahorro y Crédito, Cajas Rurales de Ahorro y Crédito, Cooperativas de Ahorro y Crédito, y ONGs. Estas instituciones atienden a diferentes segmentos de las microempresas bajo distintos términos de relación y contratos, incluidos tasas de interés, plazos y montos del préstamo, tecnología, servicios adicionales, etc.; su acercamiento al sector varía según la orientación y perfil de su cartera de clientes.

Las cinco primeras son instituciones reguladas por la SBS y las dos últimas tienen sus propios sistemas de seguimiento y reporte; aunque la SBS está solicitando al Congreso poder incluir a las Cooperativas en el ámbito de las instituciones reguladas. Las tres primeras pueden ser señaladas como entidades con fines de lucro, lo que no significa que no cumplan fines sociales, mientras que las cuatro últimas son instituciones que han nacido con fines colectivos y/o sin fines de lucro.

No estamos considerando en esta investigación el dar cuenta de otras formas de microcrédito. Hay ahora empresas o asociaciones del sector privado que empiezan a operar fondos de préstamos y una amplia gama de sistemas de préstamos informal, desde los famosos prestamistas hasta sistemas colectivos de préstamo o financiamiento como son los panderos, juntas y polladas. Existe además el crédito de proveedores y empieza a desarrollarse el descuento de facturas, o factoring, al cual se está buscando darle impulso desde el gobierno.

Actualmente en el Perú, el sistema de microfinanciamiento está constituido por más de 100 entidades, de las cuales 7 representan a la Banca, 8 son empresas financieras, 12 son cajas municipales (CMAC), 7 son cajas rurales, 12 son entidades de desarrollo de la pequeña y microempresa (EDPYME), 80 son cooperativas de ahorro y crédito, existiendo unas 30 ONGs. Ese número es referencial pues esta es una realidad muy cambiante, y los últimos años se han caracterizado por la absorción o fusión de las entidades más pequeñas con las grandes. Si bien la mayoría de estas instituciones tienen su centro en las microfinanzas, realizan también otras operaciones financieras, tanto con miras a lograr

niveles de rentabilidad y sostenibilidad, como con miras a poder captar depósitos del público que les permitan desembolsar los préstamos.

Entre las instituciones bancarias que promueven el microcrédito tenemos a MiBanco, Scotiabank, BCP, BBVA, Interbank, Financiero y de Comercio entre los principales; los cinco primeros concentran el 80% de las colocaciones. Entre las instituciones financieras tenemos a Compartamos, Confianza, Credinka, Crediscotia, Efectiva, Proempresa, Qapaq y TFC.

Otro sector que promueve el microcrédito es el conformado por las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito (CMACs), entre las más importantes podemos señalar a las Cajas: de Arequipa, Cusco, Del Santa, Huancayo, Ica, Maynas, Paita, Piura, Sullana, Tacna, Trujillo y Lima. Cabe mencionar que la Caja Metropolitana de Lima tiene, legalmente hablando, un status diferente al resto de CMACs. Las cajas rurales de ahorro y crédito son: Chavín, del Centro, Incasur, Los Andes, Prymera, Sipán y Raiz. Y entre las Entidades de Desarrollo de la Pequeña y Microempresa – EDPYMES tenemos a: Acceso Crediticio, Alternativa, Credijet, Credivisión, Inversiones La Cruz, Marcimex, ProNegocios, Solidaridad, Mi Casita, GMG Servicios, Santander, BBVA Consumer.

Por otra parte, las cooperativas de ahorro y crédito en el Perú son poco más de 500, sin embargo, muchas de ellas son estructuras establecidas por grupos específicos muy pequeños y con muy bajo nivel de actividad; solo un tercio de ellas tiene un funcionamiento regular y dan a conocer sus instrumentos de gestión. Las principales están agrupadas en la Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito del Perú (FENACREP), creada hace 50 años, que realiza el seguimiento y acompañamiento financiero de sus afiliadas, en coordinación con la SBS, cuenta con 80 socias activos, 17 de ellas reportan al sistema de COPEME, entre las principales tenemos: Fondesurco, Huancavelica, La Florida, León XIII, Los Andes Cotarusi Aymaraes, Prisma, San Cristobal de Huamanga, San Isidro de Huaral, San José Cartavio, San Martin de Porres, San Pedro 116, Santa Catalina, Santa María Magdalena, Santo Cristo de Bagazán, Santo Domingo de Guzmán, Tocache, Tumán.

Asimismo, existen numerosas ONGs que cuentan con programas de microcrédito, varias de ellas con perspectivas de expansión y competir con las IMFs reguladas, la mayoría centrados en atender grupos o comunidades específicas, como parte de una estrategia de desarrollo. Los hay especializadas en la metodología de bancos comunales y que se encuentran agrupadas en el Consorcio PROMUC; 18 ONGs reportan al sistema de seguimiento de COPEME. Entre las principales ONGs tenemos a: Adra Perú, Adea Andahuaylas, Alternativa, AMA, ARARIWA, Caritas, Edaprospo, Finca, Fovida, IDER Cesar Vallejo, Manuela Ramos, Mide, Promujer, IDESI Grau, ASIDME, Mentors Perú y Microcredit.

Cabe resaltar que los préstamos de las instituciones microfinancieras (IMFs) a los micro y pequeños empresarios en el 2015 llegaron a 35,104 millones de soles, un monto 31 veces mayor al presupuesto del programa Juntos durante el año 2015, que ascendió a 1,113 millones de soles. Estos préstamos beneficiaron a un millón y medio de personas,



siendo el 38% de ellos clientes compartidos entre las IMFs, con 2 o más créditos. A mayo 2016 las tasas de interés del crédito a la microempresa oscilaban entre 36 y 50% y entre 24 y 30% para la pequeña empresa, siendo MiBanco y las CMACs las que ofrecen las tasas más bajas. Las tasas para el crédito de consumo pueden llegar a 65%

Ese monto representaba, en el 2015, del 12 a 13% del total de créditos otorgados por todo el sistema financiero; el porcentaje restante corresponde a los créditos corporativos, hipotecarios y de consumo. En general podemos hablar de una cartera de préstamos en crecimiento, aunque con algunos problemas de mora o retraso en los pagos, lo que genera problemas de rentabilidad en las IMFs más pequeñas.

Ipaee Acción Empresarial señala que un 31% de las microempresas, 70% de las pequeñas y 95% de las medianas acceden a los servicios bancarios; 22% de las micro y pequeñas empresas utilizan préstamos bancarios y 42% tienen acceso a una línea de crédito. Ello nos da idea de un importante segmento de MYPES con acceso al crédito, pero también de un importante segmento para el cual este no está disponible.

En general podemos hablar de un proceso de expansión del microcrédito en el país, especialmente en provincias a través de las Cajas Municipales. La Banca es la que tiene el mayor porcentaje de los préstamos otorgados a las Mypes, aunque a nivel de bancos hay que diferenciar a Mi banco, que es un banco especializado en microfinanzas, de los bancos comerciales que tienen una diversidad de tipos de préstamos.

Las Cajas Municipales son el segundo operador en importancia, con un peso central en las regiones, donde han logrado dinamizar al sector de micro y pequeña empresa.

Uno de los elementos distintivos de las IMFs, frente al sistema bancario, es el tamaño o envergadura de los préstamos que otorgan. Estas son cantidades relativamente reducidas, pero de suma importancia para el microempresario en tanto le permiten contar con la liquidez necesaria para impulsar sus iniciativas económicas. Los créditos promedio otorgados por las entidades financieras a marzo 2015, en soles eran

Agrobanco	7,781
Banca Múltiple	5,733
CMAC	5,188
Cooperativas A&C	5,136
Empresas financieras	4,051
CRAC	3,894
Edpymes	3,472
ONGs e	1,000

Cabe señalar que el microcrédito es un sistema donde la mayor parte de los operadores actuales son privados. Si bien algunos de estos operadores han tenido un origen para-estatal o social, para satisfacer las necesidades de autofinanciamiento y de rentabilidad de las operaciones han debido centrarse en las mypes con mayores ingresos. Debemos ser conscientes de que las consideraciones de política social y/o sus efectos pueden estar marcados por los intereses privados de una política donde el manejo financiero tiene un peso fundamental. Hay que señalar, además, que este proceso se desenvuelve en medio de un sistema financiero hegemonizado por la banca corporativa:

La totalidad del sistema financiero en el Perú está relativamente concentrado y dominado por la industria bancaria, la cual posee el 91.7% de activos del sistema financiero (con otros tipos de instituciones financieras repartiéndose el 8.3% restante). Dentro del sector bancario, cuatro bancos comerciales cuentan con la mayoría del mercado respecto a los activos que poseen (84% del total de activos manejado por la industria bancaria), y en cuanto al total de sucursales bancarias en el Perú (64%). El Banco de Crédito del Perú (BCP) es el líder del mercado con relación a activos y sucursales bancarias, seguido por el Banco Continental BBVA. Los siguen Scotiabank e Interbank, que son los otros dos bancos principales en la industria con relación al total de activos que poseen.

Las regiones costeras del sur tienen la mayor densidad de sucursales bancarias, y 59% de las 2,146 sucursales de bancos comerciales del país están ubicadas en la región de Lima.

La disparidad en el acceso a sucursales y la falta de puntos de acceso en muchas partes del Perú han sido compensadas parcialmente por la expansión del Banco de la Nación que expandió sus sucursales y la presencia de cajeros automáticos en aquellas regiones en donde no llegaban los bancos. (Innovalue 2016: 23).

En ese mundo del microcrédito y las microfinanzas cabe resaltar los esfuerzos de muchas ONG por llegar a los sectores más pobres o con menores posibilidades económicas. Las ONG, utilizando metodologías como créditos solidarios o banca comunal, contribuyen al desarrollo de actividades generadoras de ingresos con préstamos de muy bajo monto, promueven, además, capacidades organizativas y de ahorro.

Estas instituciones microfinancieras no reguladas aplican la metodología de la banca comunal que asigna la responsabilidad de las decisiones de crédito y del manejo de los depósitos de ahorro a los miembros del banco. Este método persigue disminuir el riesgo mediante la presión de grupo para asegurar la amortización del préstamo, y usa los ahorros grupales como garantía. El rol de los grupos en la toma de decisiones ahorra a las ONGs costos operativos. El método del grupo solidario sigue siendo usado con clientes más pobres como medio para crear confianza entre los prestatarios que garantizan el repago. Muchos programas de microfinanzas de las ONG también ofrecen créditos individuales a los miembros del banco comunal o de los grupos solidarios cuyos negocios les permiten asumir deudas mayores que sus contrapartes. (Webb 2009: 129).

Esta situación, de emergencia, desarrollo y ampliación de las microfinanzas como estrategia para mejorar la calidad de vida y ocupacional de amplios sectores en situación de pobreza y vulnerabilidad en la sociedad peruana, lo abordaremos en el siguiente acápite:

### **3.2.- Génesis e Historia del microcrédito en el Perú**

Si bien en los años 80 existía un sistema bancario en expansión, así como una banca de fomento (Banco Agrario creado en 1950, en base al Banco Agrícola de 1931; y el Banco Industrial creado por el Congreso Constituyente de 1932, orientados más al desarrollo de iniciativas de capital nacional) no existían prácticamente las instituciones que hoy conocemos como de microfinanzas. La clase media podía cubrir parte de sus necesidades de liquidez a partir del sistema de mutuales y cooperativas, mientras que los sectores

pobres debían recurrir al crédito informal o a formas populares de recolección de fondos, basadas en las relaciones familiares o de paisanaje; lamentablemente el proceso hiperinflacionario licuó los ahorros y dificultó las posibilidades de operación de las diversas opciones de crédito personal.

Con una población en expansión en las ciudades, así como las necesidades de (auto) empleo y fondos para impulsar pequeños negocios aparecía como un desafío el estructurar o diseñar sistemas de provisión de dinero. Ni la banca privada ni el Estado estaban en disposición o condiciones de hacerlo pues, los microempresarios o autoempleados constituían un sector sobre el cual se conocía poco, representaban un riesgo elevado y parecían difíciles de atender en sus demandas; tampoco se les veía como oportunidad de negocio y/o eventual capital político.

En los años 80 se dan las primeras iniciativas –desde distintos frentes- para el impulso de sistemas de microfinanzas, dando inicio a diversos procesos que posibilitaron el desarrollo de este sector. En ese sentido, a lo largo de las décadas transcurridas hasta el presente podemos apreciar el ingreso de diversos actores al impulso o participación en este proceso: el sector asociativo (ONGs), instituciones de microfinanzas que van surgiendo, la cooperación internacional, el Estado y la banca, y también las propias organizaciones de los microempresarios, cada una de ellas ha cumplido un rol preponderante en su momento.

En este inédito proceso se han ido estableciendo metodologías, formas de trabajo y normativas relativas, e incluso principios y teorías, en torno a la forma y sentido del microcrédito. El resultado ha sido la constitución de un sector de instituciones microfinancieras que se han fortalecido, surgiendo un número creciente de créditos y personas beneficiadas, que contribuyeron al fortalecimiento de muchos pequeños negocios. Cabe señalar, que este proceso ha pasado por diversos momentos a lo largo de los años, marcados, además por el contexto económico, por el tipo de instituciones que participaban y por el marco normativo, así como el establecimiento de metodologías y escalas de intervención<sup>12</sup>.

A continuación, esbozamos una ruta crítica, de surgimiento y consolidación de microcrédito y microfinanzas desde las décadas de los años 70-80 hasta la actualidad.

### **3.2.1.- Antecedentes del microcrédito en el Perú: los años 70-80s**

Las microfinanzas aparecen como una herramienta de intervención en los años cincuenta, pensada para atender y/o beneficiar a los pequeños agricultores, dado lo poco atractivo de ese sector para la banca formal. Ese criterio alentó la creación de bancos agrarios en América Latina con el fin de otorgar un crédito barato, a este numeroso sector de pequeños agricultores que se dedicaba a la agricultura de sobrevivencia.

---

<sup>12</sup> Una de las personas que ha acometido la elaboración de una historia de las microfinanzas en el Perú es Richard Webb, quién ha desarrollado ampliamente ese tema en *El Árbol de Mostaza*, Universidad de San Martín de Porres. Lima 2009.

A mediados de los años setenta, debido a las fallas en los créditos que los gobiernos subsidiaban a través de esos bancos, cobró mayor popularidad la búsqueda de sistemas basados en el mercado más que en los programas estatales de crédito. Esto se debió, en primer lugar, a que los programas ofrecían créditos con tasas muy bajas de interés, el volumen de los fondos que manejaban era muy limitado y había componentes que dificultaban la sostenibilidad de estos programas. En segundo lugar, este cambio obedeció a que el volumen de los préstamos y la sostenibilidad generalmente se deterioraban, porque estas instituciones carecían de iniciativa para llevar los pagos a tiempo. En tercer lugar, los programas del Estado suelen ser muy vulnerables a las influencias políticas ya que los prestatarios son frecuentemente elegidos por razones políticas más que porque encajen en el esquema. Finalmente, los prestatarios más ricos acostumbran apropiarse de la mayor parte de esos fondos ya que prefieren pedirle un préstamo a ellos en vez de hacerlo a instituciones con mayores tasas de interés. La caída del Banco Agrario en el Perú ilustra bien alguno de estos problemas. (Alvarado 2004: 10).

Ya en los 70s, siguiendo estas exitosas experiencias, diversas instituciones e instancias del sector privado, y otras de nivel internacional, se plantean la necesidad de dar crédito a los pequeños productores urbanos. En 1969 surge Acción Comunitaria del Perú, que en 1982 –con fondos del Banco Wiese- se promovió el Programa Progreso para microcréditos en la zona sur de Lima, que dio origen a MiBanco. En mayo de 1980 con el Decreto Ley 23039 se crea la Caja Municipal de Piura, la cual en 1982 solicita asesoría a la cooperación alemana, que fue el punto de partida para el surgimiento del sistema de Cajas Municipales, inspiradas en los sistemas alemán y español, aunque en un inicio sus operaciones estaban limitadas a préstamos respaldados con prendas de oro o plata.

El primer paso para convertirse en financiadores de la microempresa parece haberse dado en octubre de 1987, cuando el directorio de la Caja Piura aprobó un conjunto de normas internas para otorgar préstamos sin prendas en oro o plata. La idea era facilitar el acceso al crédito de los grupos de bajos ingresos e incorporarlos a la actividad informal. La propuesta fue rápidamente aprobada por la SBS, el 13 de noviembre, aunque en forma experimental por un año. Una variedad de nuevas garantías alternativas estaría permitida, de las cuales, las más prácticas y populares resultaron ser las referencias personales de terceros. (Webb 2009: 48).

El año 1984 se crea el Programa PRODESE en el Ministerio de Trabajo con fondos de la OEA. Desde la ONG IDESI el año 1986 inició sus actividades de apoyo a pequeños microempresarios con créditos de 200 soles. Esta iniciativa nació con un aporte de la OIT de US\$ 50,000 que le permitió dar créditos a grupos solidarios y clubs de madres, el proyecto sirvió para sensibilizar a la banca en las posibilidades del microcrédito. Este proyecto rápidamente alcanzó los 30,000 beneficiarios, mayormente constituido por mujeres de los barrios urbanos de la periferia.

En un contexto de crisis económica, el año 1988 diversas ONGs: Care, Desco, Acude, Edaprospo, Cidiag, Cesip, Alternativa, entre otras, iniciaron pequeños programas de crédito, en algunos casos vinculadas al Programa PRODESA o a un programa de la municipalidad de Lima; se dirigían sobre todo a trabajadores ambulantes y grupos solidarios, en los barrios urbano marginales.

Entre los años 1988 a 1990 se desarrolló el Programa de Préstamos para la Producción del Banco CCC, Central de Crédito Cooperativo, promovido en alianza con la ONG CEDEP; este programa atendió a 1,313 empresas, básicamente pequeñas industrias formales, con créditos por valor de US\$ 2,150,000.

Podemos concluir que en la década de los 80s se sientan ciertas bases para el desarrollo de las microfinanzas, aunque más desde una visión altruista, pero que tenía en cuenta ya la realidad del complejo mundo de la economía informal. Ciertamente tuvieron que bregar contra una economía en hiperinflación y en franco deterioro; pero, aun así, se logró preservar los valores de la cartera crediticia.

### **3.2.2.- Evolución del microcrédito durante los años 90s (1991 al 2000)**

La etapa post ajuste y de liberalización financiera implementada en 1991 por Alberto Fujimori, siguiendo los dictados del Consenso de Washington, en contradicción con sus promesas de campaña y el deseo de la población, posibilitaron la expansión del sistema bancario, el flujo de capitales, la inversión externa en la banca y el incremento de los “ahorros del país” por efecto de la creación de las AFPs. Aunque los primeros años, entre 1990-1993 las condiciones económicas desfavorables generaron la quiebra de muchas cooperativas y del banco CCC, una de las primeras instituciones impulsoras de programas de microfinanzas.

En el marco de un mayor dinamismo y liberalismo financiero, a partir de 1993, existía una demanda de crédito muy alta por parte de los sectores de bajos y muy bajos ingresos. Esta demanda estaba asociada a las actividades productivas y económicas que realizaban estos sectores tanto en las zonas urbanas, así como rurales; asociadas a su vez a actividades vinculadas al mejoramiento de sus condiciones de vida en aspectos de vivienda, servicios básicos y consumo. Cabe resaltar que en el año 1994 solo el 16% de los hogares tenían acceso a alguna fuente de crédito; en los hogares pobres ese porcentaje bajaba a 10%. Sólo el 13,9% de los hogares eran atendidos por bancos o cooperativas y de los hogares pobres sólo el 4%.

En ese contexto de estabilización económica neoliberal se replantea, en diciembre 1991, el rol que debería cumplir COFIDE, convirtiéndose en un banco de segundo piso. La norma estipulaba que Cofide solo podía prestar a través del sistema financiero nacional, una ley posterior de agosto de 1992 agregó un nuevo objetivo a su misión social, financiar “a pequeños empresarios, mujeres y agricultores, preferiblemente en áreas deprimidas.” Operaciones de crédito sostenibles en apoyo de esta misión social debían ser canalizadas a través de instituciones financieras y organizaciones de desarrollo que apoyaban la producción rural y la pequeña empresa, decía la ley. (Webb, 2009, pag. 65). Se trataba de incentivar la actividad privada en ese sector de la economía.

A partir de esta reforma COFIDE canaliza créditos a través del sistema bancario y otros no bancarios como las Edpymes, las CMACs y las CRAC contando para ello con aportes económicos del BID, por cerca de 200 millones de dólares a través del Programa Multisectorial, en varios tramos.

Por otra parte, después del cierre del Banco Agrario en 1992, dio lugar a la creación de las Cajas Rurales de Ahorro y Crédito (CRACs), como instituciones privadas, como una forma de bajar la tensión social por el cierre del Banco Agrario. En 1994 inician operaciones, luego de un largo proceso de reglamentación, las Cajas Rurales de Ahorro y Crédito (CRAC), que se basaron para el inicio de sus operaciones en los fondos de COFIDE, por lo que captaban pocos fondos del público. La primera CRAC fue la de Camaná, que inicia sus operaciones en diciembre de 1993; hoy operan 13 CRACs: Del Sur, San Martín, Los Libertadores, Sr. de Luren, Quillabamba, Chavin, Cañete, Cajamarca, Miguel Grau, Cruz de Chalpon, La Libertad, Los Aymaras, Prymera.

Durante estos años se desarrollan también diversos programas de las ONGs, que aparecen como los pioneros e impulsores del microcrédito en el contexto de lucha contra la pobreza en la etapa post-ajuste, masificando el microcrédito. El Programa FONDEMI, co ejecutado por el MITINCI y la Unión Europea, por 10 millones de euros, favoreció el desarrollo de programas de microcrédito asociados con la banca comercial. En 1990 se creó el Consorcio de Organizaciones de promoción a la micro y pequeña empresa, COPEME, que articuló los programas de crédito de las ONGs, adoptando un papel de interlocución de los mismos frente al gobierno. En 1994 se creó PROMUC como espacio de coordinación de las ONGs que impulsaban programas de bancos comunales, centrados en grupos de mujeres. Las ONGs difunden las metodologías de grupos solidarios, individuales, bancos comunales.

Las ONGs habían venido trabajando en articulación con la banca comercial, desde 1988 hasta 1992 con el Banco Industrial y el Banco CCC en que fueron liquidados y con el Banco Continental y el Banco Wiese hasta el año 1995. Lo positivo de este proceso fue el conocimiento mutuo entre ambos tipos de instituciones; para los bancos significó conocer a un sector con el cual no trabajaban y que expresaba una alta demanda por servicios financieros; para las ONGs significó la posibilidad de contar con fondos para impulsar programas de crédito y manejar metodologías de mayor escala.

En diciembre de 1994, una resolución emitida por la SBS (Resolución SBS 897-94) legisló sobre la creación de las entidades de desarrollo de la pequeña y microempresa – Edpymes, la misma fue reglamentada en marzo 1995. Se les otorgó las facultades para otorgar préstamos y garantías y recibir fondos de organizaciones multilaterales, donantes internacionales, instituciones financieras y de Cofide. Algunas ONGs, aquellas que tenían la mayor escala, se convirtieron a Edpymes: Credinpet, Proempresa (IDESI), Edyficar (CARE), Confianza, Hábitat, Crear, Solidaridad y Raíz fueron algunas de las primeras Edpymes.

Del año 1994 al año 1997, la población con créditos se duplicó; contribuyeron a este incremento, el mejor desempeño del sistema financiero, la recuperación económica del país y el uso de nuevas tecnologías de crédito: garantías solidarias, evaluación de la capacidad y voluntad de pago antes que las garantías, relaciones de largo plazo con los clientes y uso de fuentes de información. En 1996 se crea el Fondo de Respaldo a la Pequeña Empresa FONREPE, administrado por COFIDE con 20 millones US\$ aportados por el Estado.

Las transacciones bancarias se abrieron ampliamente para las microempresas con la expedición, en agosto de 1997, de la Resolución SBS N° 572-97 sobre evaluación y clasificación del deudor. La norma añadió una nueva categoría de créditos explícitamente para microfinanzas, llamada “préstamos a microempresas,” a la que se refiere por su acrónimo MES. Esta resolución abriría las puertas a una importante ampliación del crédito para las pequeñas y microempresas mediante la definición de la población elegible para préstamos MES como personas o empresas con activos productivos no mayores a US\$20,000 (sin contar propiedades inmuebles) y un endeudamiento máximo en el sistema financiero de US\$20,000. (Webb 2009: 70).

En 1998 esta entidad, la SBS, creó dos departamentos para supervisar a las instituciones de microfinanzas, uno para las cajas rurales y edpymes y el otro para las cajas municipales y cooperativas de ahorro y crédito. (Webb 2009: 72)

En el año 1996 se creó MiBanco, como una respuesta a las demandas de los gremios de microempresarios. Fujimori encargó en 1996 a Márquez, microempresario y primer vicepresidente de la República, la preparación de una ley para la creación un banco de la microempresa; un comité especial trabajó en la creación de este banco, que se creó en base a la cartera de créditos de la ONG Acción Comunitaria del Perú (ACP), contando y canalizando además fondos de COFIDE, el gobierno y la cooperación internacional. Esa ley fue una excepción a la ley de banca peruana al permitir a los bancos tener acciones en Mibanco, ya que su capital se formó también con aportes de la banca privada. Las colocaciones de Mibanco el año 1999 ascendieron a US\$ 50 millones, otorgando préstamos que variaban entre US\$ 130 a US\$ 14,000, con US\$ 500 de promedio; Mi banco comenzó a operar contando con una línea de crédito de COFIDE de alrededor de 4 millones de dólares para dirigirla a las microempresas.

En 1998 se da inicio al Convenio ADEX/AID/MSP COPEME para fortalecer a las IMFs a nivel nacional, con el Programa Iniciativa Microfinanzas, diseñado para prestar servicios de asistencia técnica crediticia y fortalecimiento a las instituciones microfinancieras; programa que se mantuvo por cerca de 10 años.

Al año 1999 la cartera de microcrédito total llegaba 280 millones US\$, que beneficiaba a cerca de 1 millón de empresarios; existiendo una demanda potencial de US\$ 900 millones, para 3 millones de empresarios que no tenían acceso a ese servicio.

En este periodo hubo una expansión del microcrédito, diversas instituciones iniciaron el desarrollo de programas de microcrédito: a más de las ONGs, las Cámaras de Comercio y los Fondos Contravalor, la Banca tuvo la oportunidad de desarrollar programas piloto; se expandieron las CRACs y las CMACs, iniciaron su expansión geográfica a otras ciudades, además de convertirse en entidades reguladas.

Se desarrollaron también metodologías para el microcrédito, ya que desarrollar este implicaba tener procedimientos para analizar las capacidades de los microempresarios de generar ingresos y devolver los préstamos; se requerían también establecer nuevas formas de garantizar los préstamos, comienza a ponerse el acento en el flujo de caja antes que en las garantías reales. Las instituciones se transforman para el manejo de los microcréditos; las ONGs se convierten en entidades formales supervisadas por las autoridades bancarias

(“upgrading”), las instituciones financieras formales, tradicionalmente fuera del ámbito de las microfinanzas, se involucran en préstamos a este sector (“downscaling”).

La década del 90 fue, en resumen, la década en la cual se sientan las bases institucionales del despegue de las microfinanzas en el Perú: ONGs, el Estado, la cooperación internacional y diversas instituciones del sistema institucional (como las Cámaras de Comercio) y del sistema financiero impulsaron programas de microfinanzas. El Estado financió y alentó la conformación de instituciones especializadas o amplió la regulación para permitir este tipo de créditos, pero viéndolo como una acción que debería ser responsabilidad de terceros, con un papel marginal del Estado. En esta etapa se desarrollaron grandes programas de microcrédito, sobre todo a partir de las ONGs con mayores conocimientos sobre el tema, pero marca también el ingreso del sistema bancario tradicional al desarrollo del microcrédito.

### **3.2.3.- Evolución del microcrédito en la década del 2001 al 2010**

El periodo 2001-2010 fue un espacio temporal de expansión del microcrédito, en términos absolutos y relativos. Si el crédito del sistema financiero, en su totalidad, se expandió, en valor entre el 2001 y el 2009, por tres; el crédito a la microempresa se multiplicó por 7. El crédito a la microempresa pasó a significar el 11.65% en el 2009, habiendo sido 4.6% el año 2001. El 2010 la banca fue responsable del 45% de los créditos otorgados, en valor, las Cajas Municipales del 29% y las financieras del 15%, lo que refleja en buena medida las tendencias del periodo, aunque la banca, las cajas y las Edpymes, perdieron durante el periodo algunos puntos en favor de las financieras, aunque fueron varias las Edpymes que se convirtieron en financieras en este periodo. Las Cajas tenían una proporción más grande de clientes en razón a tener montos promedio de préstamos menores.

En este periodo se aprecia, en general un crecimiento de los créditos promedio, lo que nos indica tanto un acercamiento a las microempresas de mayor envergadura, como un crecimiento de las mismas microempresas, al parecer en desmedro de las microempresas de menor capacidad. Ello es particularmente visible en el caso de los bancos que multiplicaron sus créditos promedio por cuatro, privilegiando su rentabilidad; las Edpymes, las cooperativas y las ONGs estarían en mejor capacidad de llegar a los sectores de menores ingresos, ergo a los pobres. A continuación, presentamos la data referida a la participación de los créditos a la Mype:

**Cuadro N° 13. Participación de los Créditos a la Mype en el total de Créditos del Sistema Financiero, en miles de soles**

<b>Año</b>	<b>Total Crd Mype</b>	<b>Total Créditos</b>	<b>Var%</b>
2001	1,814,110	39,411,683	4.60%
2002	2,012,782	41,072,312	4.90%
2003	2,504,736	39,577,497	6.33%
2004	3,141,067	41,060,022	7.65%



2005	4,255,714	50,059,379	8.50%
2006	5,351,138	58,128,413	9.21%
2007	7,223,138	76,293,811	9.47%
2008	10,485,148	102,755,968	10.20%
2009	12,487,148	107,192,508	11.65%

Fte. Webb, 2009

#### **Cuadro N° 14. Créditos promedio por institución, en soles**

<b>Año</b>	<b>2002</b>	<b>2009</b>
Bancos	1,589	6,254
MiBanco	793	2,210
CMACs	1,044	2,062
Financieras		1,639
CRACs	1,338	1,521
Edpymes	942	1,243
ONGs	186	339
Cooperativas	792	1,155

Fte. Webb, 2009

El contexto para el desarrollo de las microfinanzas ha sido favorable desde el 2002: economía estable, inflación reducida y aumento de la demanda interna, lo que permitió que crezcan los mercados que las MYPEs abastecen, aunque la crisis del 2009 hizo bajar un poco la demanda del crédito.

Durante este periodo, Mi Banco con el 23.30% y Edyficar con el 11.1% de los clientes fueron las instituciones que contribuyeron en mayor medida a incorporar nuevos clientes al sistema financiero nacional. Las IMF especializadas prestaban un 20% de sus colocaciones a la población pobre, mientras que los bancos solo un 4%; los préstamos a los segmentos de pobreza extrema eran prácticamente nulos. Las ONGs y las cooperativas tenían un 20% de la cartera y un 33% de los beneficiarios, lo que permite reafirmar que los préstamos de las ONGs y las cooperativas eran los de menor tamaño.

En este periodo, y ligado al crecimiento macroeconómico, la expansión del microcrédito fue de cerca de 6 veces, ya con el sistema bancario como uno de los principales prestatarios. Las microfinanzas se ven ya como “una industria” y las instituciones microfinancieras empiezan a competir entre sí. Uno de los efectos de esta dinámica fue una disminución significativa en la tasa de interés

Dicha expansión tuvo el respaldo de la cooperación internacional y el gobierno a través de COFIDE. En el 2003 el BID tenía US\$ 1,500 millones colocados en Edpymes y Cajas, en junio 2006 BID otorga 2 millones de US\$ a cajas rurales y Edpymes y en febrero 2008 otorgó un préstamo adicional de US\$ 1 millón a las Cajas y la Asociación de Instituciones de Microfinanzas. La CAF habría dado una línea de 4 millones de US\$ a la Caja Trujillo en octubre 2006 y en nov 2008 formalizó una inversión patrimonial de US\$ 500,000 en la Edpyme Confianza. La AECID habría prestado, del 98 al 2008, 81 millones de euros a COFIDE, MiBanco, a 7 CMACs y 4 Edpymes.

La AID también efectuó una donación al MEF, de 10 millones 400 mil dólares, entre el 2001 y 2004, con miras a asesorarlo para el desarrollo de servicios financieros sostenibles y de servicios financieros para los pobres.

El MEF constituyó en el 2002 un Fondo de Respaldo para la Pequeña y Mediana Empresa de 20 millones de dólares para ser administrado por COFIDE; a inicios del 2009 como parte del plan anticrisis se constituyó un Fondo de Garantía ascendiente a 200 millones de soles, todos fondos administrados por COFIDE para apalancar fondos en las IMFs.

Las Naciones Unidas declararon el 2005 como el Año Internacional del Microcrédito y el 2006 se realizó la Cumbre Mundial del Microcrédito en Halifax, que se planteó expandir sustancialmente el microcrédito.

La expansión del microcrédito motivó al fortalecimiento de la SBS y la elaboración de nuevas normas para hacer más competitivo el sistema. En 2003, se creó una Intendencia General para Microfinanzas como parte de la SBS, encargada de supervisar a las empresas del sistema microfinanciero para el adecuado control de riesgos.

La SBS ayudó a ampliar el mercado para las operaciones microfinancieras, institucionalizó el análisis de flujo de caja para la evaluación de los créditos, autorizó a las Cajas a ofrecer servicios en todo el país, lo que ha permitido una descentralización del crédito; y a abrir bancos corresponsales, o mini-agencias en tiendas de abastos y similares lo que generó una expansión de la red de agencias de estas entidades fuera de Lima. (Webb 2009: 115)

Durante el periodo la SBS expidió normas de prevención dirigidas a mitigar el riesgo: requisitos para provisiones frente a los cambios en el entorno económico, clasificación de los deudores, manejo del sobreendeudamiento, conocimiento del cliente, clasificación de los créditos, protección del consumidor y efectuando indicaciones y sugerencias para incrementar el capital de las IMFs de acuerdo a los estándares internacionales. Uno de las normas más dinamizadoras es el establecimiento de que el préstamo sería garantizado sobre la base de la capacidad de pago y que el deudor sería calificado por su historia de repago de créditos, incrementando además el rango de endeudamiento de las pequeñas y microempresas en el sistema financiero de US \$ 20,000 a US \$ 30,000.

Diversas instituciones del Estado, o vinculados a él, facilitaron también la expansión del microcrédito. FOGAPI entregó garantías por 170 millones de dólares en el 2006 a 46,145 microempresarios, al igual que en el 2005. Cofopri logró que la banca entregara créditos a microempresarios formalizadas por Cofopri por 331 millones de dólares en el marco del Proyecto CrediCrece. En setiembre de 2006 el Banco de la Nación convoca a las IMFs para que usen un fondo de 100 millones de soles para microcréditos a las mypes; el BN facilitó, además, a las IMFs, el uso de sus ventanillas, para la colocación de crédito en aquellas zonas donde no había oferta de préstamos de otras instituciones. Al año 2009 se habrían otorgado 213,000 créditos, desde el BN, a través de convenios con 14 instituciones microfinancieras en 150 localidades.

Hacia el final del periodo comienzan a aparecer problemas en el manejo de algunas IMFs; existía riesgo de sobreendeudamiento y crecimiento de la cartera en mora, las CRACs y Edpymes presentaban problemas de fondeo pues las líneas de crédito del exterior se frenaron por el estallido de la burbuja financiera de los valores subprime en USA. Mi Banco que se había expandido a partir del 2004, mostró deterioro de su cartera el 2009. Su cartera en riesgo evolucionó de 2.2% en el 2005 a 7.8 en el 2013 y la rentabilidad patrimonial pasó de 35.58% a 5.44% en ese mismo periodo.

En este contexto la banca se posiciona como el principal ofertante con casi el 50% de las colocaciones. La banca, viendo en las microfinanzas un excelente negocio, absorbe, mediante adquisiciones y fusiones, a instituciones con importantes carteras de crédito: en el 2009 el Banco de Crédito adquirió la Edmype Edyficar de CARE; la Fundación BBVA Microfinanzas compró Cajasur, Nor Perú y Crear Tacna, las fusionó y compró Caja Nuestra Gente a la cual sumó Financiera Confianza en Diciembre del 2010.

### 3.2.4.- Evolución del microcrédito durante los últimos años: 2011 al 2015

En el periodo 2011-2015 se ha mantenido la expansión de las microfinanzas, con montos significativamente mayores, pero desacelerándose los niveles de crecimiento, el crédito a la MYPE pasa a un 8.2% del total del sistema (había llegado a un 12% en la década anterior), la mora empieza a subir y la disminución de la tasa de interés hace bajar los márgenes para los operadores. El regulador recomienda aumentar la escala para cubrir los costos.

Las financieras Edyficar y Confianza, propiedad del BCP y el Banco Continental logran superar en número de clientes a las CMAC y CRACs juntas. En el 2014 el BCP adquiere MiBanco para consolidar su posición en el mercado, lo que requirió un permiso especial de la SBS pues según nuestra legislación una misma persona no puede poseer dos bancos, con ello el BCP logró el 50% del mercado. MiBanco es ahora un banco totalmente privado y propiedad de la banca comercial tradicional; en el 2016 han colocado 8,600 millones de soles en créditos y han captado 9,600 en ahorros, están teniendo éxito en bancarizar a nuevos empresarios, es decir, vincularlos con los servicios bancarios clásicos.

**Cuadro N° 15.** Colocaciones IMFs en millones de soles (no toma en cuenta las colocaciones de los bancos)

<b>Tipo de entidad/Año</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
Mibanco	3,656	4,187	4,732	4,474	4,140	7,829
Financieras	4,494	6,001	7,396	8,962	10,311	7,992
Cajas Municipales	8,470	9,936	11,268	12,434	13,438	14,695
Cajas Rurales	1,778	2,005	2,062	1,651	1,593	463
Edpymes	988	1,107	1,052	1,016	1,318	1,825
Cooperativas	919	1,091	1,295	1,599	1,826	2,078
ONGs	243	301	295	286	281	222
<b>TOTAL</b>	<b>20,548</b>	<b>24,628</b>	<b>28,100</b>	<b>30,422</b>	<b>32,907</b>	<b>35,104</b>

Fte COPEME

Entre las IMFs, las Cajas Municipales mantuvieron la predominancia en el valor de las colocaciones, con 42% en el 2015. MiBanco y las financieras colocaron un 22% cada uno. En general, las Cajas Municipales tuvieron un buen desarrollo, aunque cayeron ligeramente sus márgenes y rentabilidad; las Cajas Rurales si habrían tenido problemas. Se estima que las instituciones no reguladas (ONGs y cooperativas) tienen el 20% de la cartera y un 33% de los usuarios.

Este periodo es el de la “privatización” de las microfinanzas, el BCP y el BBVA, se convierten en los principales prestatarios y colocadores de microcrédito. Se hace difícil visualizarlo como una política o acción social como se pensó en sus inicios en la década de los 80-90s.

Las propuestas de políticas hacia adelante tendrán que tomar en cuenta esta situación de cuasi-privatización del microcrédito. El margen de actuación del gobierno (y de la sociedad) para impulsar criterios de política social en el seno de las microfinanzas es ahora más restringido.

### **3.3.- Importancia e impacto del microcrédito sobre el desarrollo de la microempresa**

En todos estos periodos hemos asistido a una expansión sin par del microcrédito, expresado en monto de colocaciones, número de beneficiarios, desarrollo de instituciones de microfinanzas y de la institucionalidad del Estado para acompañarlas.

Ello es el resultado de múltiples procesos congruentes: a nivel macro, del crecimiento y ampliación del mercado interno; a nivel micro, del desarrollo de las IMFs con metodologías para llegar a los microempresarios y manejo financiero para fortalecerse institucionalmente, un marco regulatorio y niveles de cultura financiera entre los empresarios.

Cerca de dos millones de personas acceden hoy en día al microcrédito (sin contar el crédito de consumo) y son estos clientes o microempresarios los principales beneficiarios de este proceso, tratemos de establecer los logros del mismo.

Un primer nivel de logro es el acceso al sistema financiero para personas que hace veinte o treinta años no estaban en posibilidades de conseguir un crédito. Según la SBS 1 millón de MYPEs fueron incorporados al sistema financiero nacional entre 2008 y 2012; a la fecha suman 1.8 millones de unidades productivas sujetas a crédito, lo que facilita su participación en la cadena productiva. Ahora 22% de las MYPEs utilizan préstamos bancarios, 42% tienen acceso a una línea de crédito; frente a 8.88% de uso de préstamos por las empresas en 1997 según la ENNIV.

El desarrollo de las microfinanzas durante la última década ha mostrado su capacidad para incorporar más usuarios al sistema financiero posibilitando su inserción en los mercados formales de servicios financieros, especialmente, de créditos. (Aguilar2011: 6).

Ciertamente, podría pensarse que hay un subcobertura de 78% de las MYPES, pero no necesariamente es cierto. No todas las microempresas están en posibilidad o capacidad de demandar créditos, sea porque no tienen capacidad de pago por la inseguridad en sus ingresos o mercados, sea porque tienen márgenes de operación que no permiten cubrir el coste del crédito, sea porque tienen aversión al riesgo, además hay que tomar en cuenta que la demanda de crédito responde a las expectativas sobre las posibilidades de colocar sus productos, lo que es variable frente a los contextos económicos. Hacen falta análisis más detallados sobre la capacidad y voluntad de pago para poder determinar a cuantas MYPES pudiera o debiera extenderse el microcrédito.

Un segundo efecto de estos microprestamos es el de facilitar la operatividad de las microempresas permitiéndoles generar y/o cubrir los ingresos de los trabajadores. Estamos así garantizando o posibilitando o fortaleciendo el empleo, condición básica para la inclusión. Ese acceso además desarrolla capacidades en las personas para interactuar con el sistema financiero en general.

Y si bien el solo hecho lo lograr acceder a un microcrédito es un paso en la inclusión, la mayor significancia del microcrédito radica en haber permitido consolidar sus iniciativas económicas y garantizarse un flujo de ingresos, hecho de trascendental importancia si consideramos que los microempresarios no cuentan con un sueldo fijo y que están obligados a (auto) generárselo. Sin financiamiento los negocios se paralizan. Difícilmente un emprendimiento puede financiar los elementos necesarios para su desarrollo con sus propios recursos.

Los impactos sobre las iniciativas económicas abarcan los distintos aspectos del funcionamiento de una microempresa: producción, ventas, capital, gestión, mercado y empleo, dándose –usualmente– los principales efectos en ventas y empleo. Una evaluación del Programa Fondemi, sobre la base de una muestra de los beneficiarios del crédito, encontró que el nivel del empleo de las microempresas analizadas se incrementó en un promedio de 24% entre 1995 y 1996 y que el nivel de ventas registró un crecimiento promedio de 30% en dicho período.

El 92.4% de los encuestados que tuvieron la oportunidad de acceder al crédito consideraron que mejoraron su situación... Los aspectos que fueron fortalecidos en las micro y pequeñas empresas fueron: el mejoramiento de los niveles de producción (42,62%), el capital de trabajo (34,43%), el cumplimiento de sus compromisos a corto plazo (20%) y el aumento de sus ventas (3.28%). (Aguilar 2007: 76)

Además, debemos visualizar esos efectos de manera sistémica y no detenernos en la dinámica particular de una unidad productiva, sino visualizar los efectos en las economías locales.

La evidencia encontrada sugiere que la expansión microfinanciera tiene un impacto positivo en el crecimiento del nivel de actividad de las regiones a diferencia de lo que ocurre con la expansión de la intermediación bancaria. El desarrollo microfinanciero ha tenido un impacto positivo en la actividad económica de las regiones peruanas a través de la provisión de recursos financieros a pequeñas unidades productivas de escala local, del incremento del acceso a servicios financieros de segmentos de la población no atendidos por la banca comercial, de su contribución en el mejoramiento de la gestión de MYPE y de los efectos multiplicadores que los impactos directos generan en la economía. (Aguilar 2011: 77).

Un tercer nivel de efecto es el de mejora en la calidad de vida producto del microempresario y su entorno en tanto los mayores ingresos mejoran las posibilidades de la familia y su entorno.

**Cuadro N° 16. Efectos del microcrédito sobre el microempresario y su entorno**

<b>Individuo</b>	<b>Negocio</b>	<b>Esposo/Hijos</b>	<b>Hogar</b>	<b>Comunidad</b>
Mayor control sobre los recursos	Valor neto incrementado	Mejor comunicación	Mayor nivel de ahorros	Mayor participación cívica
Mayor autoestima	Flujo de fondos en efectivo incrementados	Incremento en el uso de PF	Bienestar mejorado	Mayor participación como líderes
	Mayores inversiones	Mejores niveles de educación para los niños	Mayores bienes	
	Incremento en el N° de empleados (familiares y no familiares)	Estado de la salud mejorado para los niños	Mayor ingreso	

Fte: Evaluación de Impacto de la cartera de crédito de ProMujer

Un cuarto nivel de efecto, que requeriría ser estudiado en mayor profundidad, es el del impacto para reducir la pobreza. Aunque es difícil, sin embargo, evaluar, más allá de la cobertura, el real impacto del microcrédito sobre la pobreza; aunque existen indicios en el sentido que influyen en el incremento de los ingresos y el empleo y de que han contribuido a la disminución de la pobreza, especialmente en el sector informal.

El CGAP, con base a estudios en África y Asia, señala que el microcrédito contribuye a la reducción de la pobreza mediante incrementos en ingresos, gastos, ahorro, activos, condiciones de la vivienda, acceso a servicios, mejoras en la escolarización y acceso a servicios de salud. Una investigación sobre el impacto de las acciones de Acción Comunitaria-MiBanco conducido por Elizabeth Dunn de la Universidad de Missouri, encontró que 72% de los beneficiarios de esta entidad eran no pobres, 26% pobres no extremos y que sólo el 2% podía catalogarse como pobres extremos.

Estimados permiten señalar que el 21% de las colocaciones de las IMFs especializadas están en los 2 quintiles más pobres y solo el 3,4 de las colocaciones de los Bancos y Financieras; el 6% de los depósitos de las IMFs corresponden a los 2 quintiles más pobres y solo el 0.7 de los depósitos de los Bancos y Financieras. En una evaluación se encontró en Lima 30% de incremento de ingreso con personas pobres, y en Puno se encontró incremento del 26% en el gasto con pobres extremos, pero no incremento en los ingresos, pero sin lograr establecer si ello era sostenible. Las microfinanzas también tendrían cierta capacidad de comportamiento anticíclico, mas como reflejo de que las Mypes se adaptan mejor a los contextos adversos.

Evans *et al* (1999) señalan que hay un mayor acceso de los más pobres al crédito, pero es insuficiente para el desafío contra la pobreza, ya que del total de clientes potenciales sólo reciben el crédito una cuarta parte de ellos. Las razones de esta baja participación siguen relacionadas a la escasa tenencia de activos (poca propiedad o dotación de tierras, por ejemplo), un tamaño familiar reducido y al bajo nivel educativo del jefe de hogar, principalmente mujeres. Estas son causales que autolimitan a los demandantes de crédito, además de la siempre insuficiente oferta crediticia. (Amoros 2007: 8).

Ciertamente el microcrédito –de la Banca y las IMFs- no se dirige centralmente a los más pobres sino sobretudo a aquellos que tienen ciertas capacidades de acceder al mercado, que son un segmento no pobre, pero con carencias y que son parte de la economía informal, por lo que debiera evaluarse al microcrédito en su capacidad de garantizar ingresos y/o empleo, sin menoscabar su capacidad de ayudar a salir de la pobreza a determinados segmentos.

Son las ONGs las que están más enfocadas en el crédito antipobreza y que presentan los préstamos promedio más bajos; lamentablemente estos programas son más costosos y actualmente con dificultades para obtener fondos.

El crédito como medio directo de lucha contra la pobreza; ha quedado reservado en muchos casos a las entidades sin fines de lucro (organizaciones no gubernamentales, denominadas ONG en el Perú). Al respecto Conde (2003) señala que la experiencia de estas entidades en México, no sólo ha representado un acceso al crédito de los pobres, sino un real cambio en la calidad de vida, sobre todo cuando los grupos creados para este fin han tenido además otro tipo de transferencia no económica, como puede ser la alfabetización, programas de salud y otros aspectos inclusivos en la vida social de las comunidades rurales. (Amoros 2007: 11).

Un quinto efecto del proceso del microcrédito ha sido el de fortalecer a las instituciones de microfinanzas pues el microcrédito, para que pueda seguir expandiéndose y llegando a nuevos beneficiarios requiere instituciones financieras especializadas que cuenten tanto con la capacidad de calificar a los solicitantes, como la de hacer seguimiento de los créditos y obtener los fondos necesarios, sea del público –vía depósitos- o de fuentes de financiamiento. Las microfinancieras son operadas por “empresas” u “actores” privados

que deben autofinanciarse y provisionar contingencias y montos para inversión, lo que los obliga a un funcionamiento eficiente con énfasis en el retorno y no solo en el gasto.

Estas IMFs requieren todavía seguir fortaleciéndose pues las microfinanzas son un sector muy competitivo. Teóricamente la banca y las financieras tienen las capacidades y el capital para ello; las Edpymes y las CRACs, a pesar de ser iniciativas privadas requieren todavía mayores niveles de fortalecimiento, aunque existe la tendencia a ser absorbidas por el mercado; las Cajas Municipales, al parecer, requieren replantear su institucionalidad –dependiente de las Municipalidades que les dieron origen- para poder seguir creciendo, analizando si les conviene incorporar a capitales privados.

### **3.4.- Determinantes del acceso al microcrédito para los microempresarios**

Las micro y pequeñas empresas pueden financiarse por medio de deuda. Sin embargo, estas enfrentan obstáculos para acceder al financiamiento: elevados costos, exceso de burocracia y petición de garantías, falta de confianza, falta de cultura crediticia, entre otros. Los problemas más importantes de acceso al crédito son: las tasas de interés, la falta de garantías, los documentos necesarios para poder obtener un préstamo y la capacidad de pago de las unidades empresariales que representan el 41%, 30%, 12% y 11% respectivamente. (Aguilar 2007). Son múltiples factores que operan de forma diversa y que deben ser tomados en cuenta para facilitar el acceso al crédito, aunque no siempre es factible incidir en ellos. Estos factores pueden ser determinantes en el proceso de definición del crédito o durante su ejecución.

Desde el punto de vista de una política social estos son puntos o problemas que deben ser atendidos, para facilitar su manejo sino su superación.

Usualmente el proceso de solicitud-otorgamiento de un crédito, para la modalidad individual, la más usual, opera de la siguiente forma: solicitud de crédito, evaluación de riesgos del cliente en base a su historial y/o garantías que es hecha centralmente por el analista de créditos, en el crédito individual existe la condicionalidad de tener 1 año de experiencia, elaboración del flujo de pagos, recuperación del crédito.

En este proceso la falta de garantía o el miedo de perderla inhibiría las solicitudes de crédito, la ausencia de garantías o historial pueden inhibir a los más pobres para solicitar créditos. El solicitante no tiene mucha opción de negociar la tasa de interés, aunque tiene cierto margen para hacerlo si tiene un buen historial en la institución o cierta posibilidad de comparar costos con otras instituciones, la posibilidad de responder al flujo de pagos también es un elemento que debe ser evaluado por el microempresario.

La metodología de grupo solidario o de los bancos comunales es diferente pues implica poner el acento en la constitución de un grupo que va a tener que autogestionarse para el manejo de los préstamos e incluso de los ahorros, según la modalidad que se esté usando.

a.- Las tasas de interés representan, en lo fundamental, el costo del crédito al cual debe hacer frente el microempresario. Eventualmente formarán parte de ese costo gastos administrativos y comisiones. El crédito a la MYPE se sitúa actualmente en alrededor de



30-35% anual en las IMFs, aunque esa tasa es muy variable, dependiendo de la institución financiera, el tipo de crédito y el historial crediticio del solicitante. Hay consenso en señalar que las tasas que se cobran son altas, las tasas de interés para microempresas son aproximadamente tres o cuatro veces las que paga una empresa grande por una línea de crédito comercial. Y es alta sobre todo en relación con los bajos (y variables) niveles de rentabilidad de la mayor parte de los productores.

El 17% de créditos de microempresas tiene tasas mayores a 40%, el 70% presenta tasas entre 20 y 40% y solo el 13% tiene tasas por debajo de 20%. (Diario El Comercio Miércoles 27 de marzo del 2015). Esas tasas reflejan, en gran parte el costo operativo del crédito, además del costo de los fondos, del riesgo y la rentabilidad del operador. Según el estudio “Radiografía del costo del crédito en el Perú” del BCR el margen de ganancia de los créditos a la pequeña empresa es comparativamente menor al de los demás deudores, a pesar de que sus tasas de interés están entre las más altas. Esto obedece a que el riesgo de incumplimiento es mayor al estimado por las instituciones financieras. El estudio concluyó que no siempre los sectores con las mayores tasas de interés son las más rentables para las instituciones financieras, pues se trata de préstamos de bajo monto y de mayor riesgo, con altos costos operativos.

Ello explica, pero no soluciona el tema del costo para los microempresarios. Sin embargo, como la tasa de interés se considera libre (en una economía neoliberal y abierta como la nuestra), no hay forma de incidir –desde el gobierno o las instituciones- sobre ella, más allá de las normas de protección al consumidor. Cabe señalar que las tasas de crédito han bajado significativamente en los últimos veinte años, fundamentalmente por efectos de la competencia, pues en la década del 90 se llegaba a tasas de 70 u 80% anual.

La oferta de crédito no debe ser acotada por una tasa de interés controlada por el estado, sino que debe ser inducida por las tasas de interés que determine libremente el mercado en este sector. Sólo así será posible incrementar la oferta de fondos prestables para satisfacer el gran exceso de demanda de fondos prestables en este sector. Además, en las actuales condiciones, la tasa de interés del mercado para los microprestatarios es la cobrada por el prestamista informal que es muy superior a la tasa de interés cobrada por las instituciones de crédito que atienden actualmente a los microempresarios. (Portocarrero 1997: 12).

Falta analizar hasta qué punto el microempresario maneja la tasa de interés, conceptual y prácticamente; aparentemente no hay un problema serio al respecto –a pesar de los bajos niveles de educación financiera en el país- y el microempresario lo toma como un costo más, comparándolo con otras alternativas de conseguir fondos. Eso sí, el empresario es consciente del costo que implica para su bolsillo y suele asumirlo si es que crédito le permite trabajar. Suele señalarse que el problema no es el costo del crédito sino la imposibilidad de obtenerlo.

Desde el punto de vista de la política y la regulación es necesario contar con controles y regulaciones que incentiven a la transparencia y comparación sobre la tasa de interés.

b.- La disponibilidad de garantías y de documentación sustentadora de las mismas son parte de los requisitos o condiciones para acceder a un crédito y a este nivel se generan desconfianzas de los beneficiarios en el sistema financiero por información poco entendible y trato poco amigable. Si bien se supone que se pone el acento en la actividad del microempresario como principal garantía, las instituciones financieras, buscan asegurarse el crédito con las referencias a activos, propiedades u avales; igualmente la documentación del solicitante debe estar completamente en orden: DNI, recibos de luz o agua; requisitos todos que suenan lógicos pero que los microempresarios no suelen tener esos documentos en orden o al día por no haberlos considerado nunca necesarios y que generan roces en la interacción entre la entidad financiera y el solicitante. Hay que ser conscientes además de los procesos con los cuales los actores de la economía informal adquieren o construyen una vivienda.

c.- Capacidad de pago, morosidad y sobreendeudamiento. Concedido el crédito la responsabilidad del pago está en manos del empresario, sin embargo, esto no siempre es posible, sea por malos cálculos o por retrasos en los pagos de los clientes del microempresario o por tratarse de negocios atípicos.

El retraso o la imposibilidad del pago son un riesgo siempre presente; también el sobreendeudamiento pues muchos empresarios solicitan un segundo y tercer prestamos, a la misma u otras instituciones, con miras a ampliar su escala de operaciones. Las instituciones reportan un porcentaje de clientes compartidos superior al 50%, en las Cajas Municipales ese ratio oscila entre 49 y 67% según la zona.

El porcentaje de morosidad –expresión de retrasos o problemas en los pagos- ha ido subiendo en el tiempo, si en la década del 2000 se ubicaba en cerca del 5%, ahora se aproxima al 9%, indicio de que a los microempresarios les cuesta mas pagar. El incremento de la mora no tiene necesariamente una relación con el sobreendeudamiento, pues las personas con múltiples créditos parecen mejores pagadores que aquellos que solo tienen uno.

El retraso en los pagos puede llevar a la necesidad de refinanciar la deuda, lo que suele terminar siendo muy oneroso para el microempresario; la opción de no pagar también es una posibilidad para el empresario, en caso sus negocios no prosperen. Sucesivos retrasos o no pagar llevarán a que el microempresario sea registrado en las Centrales de Riesgo – conocidas por Infocorp por haber sido una de las primeras centrales de riesgo. Para las microfinancieras y el sistema bancario las Centrales de Riesgo son una fuente de información sobre las personas y su historial de pago, son un elemento clave en el análisis del historial de créditos; para los microempresarios pueden ser una buena referencia si han sido cumplidos en sus pagos, pero pueden bloquearle completamente el acceso al sistema si han tenido que incumplir un pago y quedando a merced de los prestamistas.

### **3.5.- Los desafíos que enfrenta el microcrédito**

a.- Mejorar y ampliar el acceso para los microempresarios.

Incidir con las microfinancieras para bajar la tasa de interés, flexibilizar las garantías, reducir la tramitología, generar relaciones empáticas e introducir cierta flexibilidad en los cronogramas de pago, compartir la información de las personas sobre las centrales de riesgo son tareas pendientes para mejorar el manejo de los créditos. Sin embargo, todos estos puntos requieren diseños técnicos para no poner en riesgo el sistema.

Ampliar el acceso también tiene que ver con poner el sistema financiero al alcance la gente; en el 70% de los municipios del país no existe ninguna clase de instituciones financieras. Se han dado pasos en ese sentido desde el mismo sistema financiero al ampliar el número de agencias e implementar el sistema de cajeros corresponsales, pero esto todavía está restringido a las zonas urbanas o periurbanas, hace falta reflexionar sobre cómo llegar a las zonas rurales.

El desarrollo de sistemas virtuales puede ser un medio para alcanzar a un mayor segmento de la población, así como el sistema de ventanillas del Banco de la Nación ha permitido llegar a lugares donde no está presente el sistema financiero.

Pero el real desafío en términos de acceso es llegar a un contingente más amplio de microempresas, ya que el microcrédito solo atiende a una tercera parte de la demanda, el desafío de la bancarización es llegar a los sectores socioeconómicos más bajos pues la capa superior del segmento MYPE ya está copado.

Aunque el grupo meta debe ser definido pues no todas las microempresas son viables económicamente o con una rentabilidad suficiente para absorber los costos del crédito, sabiendo que el grupo susceptible de recibir crédito depende de una serie de factores como aversión al riesgo, oportunidad de ingresos, tasa de interés y monto de la cuota.

Además, hace falta evaluar si los fondos disponibles para ello son suficientes.

Existe además un claro problema de acceso: el monto que manejan las entidades de microfinanzas y los bancos comerciales que operan en microcréditos es muy bajo en relación a la demanda del segmento de pequeñas y microempresas. De hecho, el coeficiente de bancarización del país es de sólo 25%, uno de los más bajos de América Latina. (García 2010: 17).

En todo caso debemos tener en cuenta de que siendo el tema de financiamiento uno de los más sensibles y urgentes para las MYPE, es importante destacar el papel que cumplen las cajas municipales, rurales, las cooperativas, las EDPYME y las ONGs como mecanismos que facilitan el otorgamiento de crédito para las MYPE.

Cabe señalar que todos estos desafíos, y en particular la necesidad de ampliar y mejorar la llegada a la Mype, requiere de una participación activa del Estado, con propuestas de desarrollo y subsidios. Pero ello, en la actual orientación del Estado, que privilegia el mercado y deja al sector privado la responsabilidad de desarrollo del sistema –aunque regulando sobre el funcionamiento del sistema financiero- parece difícil.

b.- Educación financiera sobre el manejo del dinero como parte de una educación emprendedora que incentive los ahorros y los seguros que pueden ser tan importantes como el crédito.

La evidencia empírica muestra que el impacto de la inclusión financiera en el desarrollo económico varía según el tipo de servicio. Es muy alta la relación en servicios de ahorro y pagos, pues reduce la pobreza extrema y comparte la prosperidad con la economía.

“No basta el acceso a los servicios financieros sino que es fundamental la capacitación técnica y la educación financiera de los emprendedores”...las mujeres emprendedoras nos decían que ahora podría planear pues entendían que son las ventas, las ganancias, los costos y demás” nos señala la asesora del secretario general de las NNUU sobre Inclusión Financiera para el Desarrollo.

c.- Apoyar el desarrollo de las Instituciones de Microfinanzas. Hay que reconocer que las instituciones que más tiende a incorporar nuevos clientes al mercado financiero son las microfinancieras; a los bancos, como tales, se les hace difícil pues sus objetivos son más amplios. Aunque habrá que tomar en cuenta que los principales bancos del país han adquirido ahora instituciones especializadas en microfinanzas (Mibanco y Financiera Confianza) como una forma de desarrollar el negocio de manera diferenciada al proceso bancario.

El alto grado de concentración bancaria en el Perú explica por qué los bancos operan con productos diversificados, pero no dan prioridad al crédito para pequeñas y microempresas, un tipo de crédito que suele implicar una tecnología financiera especializada. Por consiguiente, una política de expansión del crédito hacia la microempresa, que redunde en un aumento sostenido de la productividad de este segmento, no parece ser independiente de una expansión del mercado bancario microfinanciero, que busque ampliar el número de operadores y promover productos más accesibles para la pequeña y microempresa informal. (García 2010: 17).

Y ello implica pensar en fortalecer a las IMFs especializadas: CMACs, CRACs, Edpymes y ONGs en particular, tanto institucional como financieramente.

Lo institucional tiene que ver con la gobernabilidad interna y las capacidades de gestión en relación a los nuevos retos que se plantean.

A fin de garantizar que los servicios a los microempresarios perduren, las organizaciones a cargo de ellas deben manejarse como entidades económicas serias, en las que las

recaudaciones de las operaciones eventualmente cubran todos los costos. Para convertir todo esto en un aporte efectivo al desarrollo económico y al cambio social, el número de clientes debe ser significativo. Por tanto, la autosuficiencia económica y la escala se han convertido en los principios que guían el microfinanciamiento de Acción Comunitaria. (Michael Chu, “Puertas Abiertas para empresarios pobres”. Suplemento Diario Mundial Revista Debate Setiembre-Octubre 1996 Lima: 68).

Lo segundo es que no todas las microfinancieras tienen un adecuado nivel de capital. Se hace necesario contar con un fondo que permita generarles la posibilidad de capitalización o ver cómo aprovechar mejor los fondos que tiene disponibles COFIDE, pues a las IMF no les es fácil fondearse, o deben hacerlo a tasas mas altas. “Los gobiernos deben crear un entorno favorable a partir de la creación de un fondo dirigido a las instituciones que tienen experiencia en el otorgamiento de microcréditos. Además, los gobiernos deben diseñar una legislación para favorecer esta actividad”. (La voz del banquero de los pobres. Diario El Comercio Sección B 28 de setiembre del 2010).

Y en especial debiera estudiarse como reforzar las finanzas anti-pobreza, desarrolladas por las ONGs que no siempre alcanzan a cubrir sus costos o deben trasladar estos a los usuarios.

Estas ONGs trabajan en mayor medida que las IMF formales con recursos de sus patrimonios, que en lo fundamental se han acumulado por las donaciones de la cooperación internacional. La falta de acceso a recursos de fuentes de refinanciamiento formales, como los préstamos de COFIDE, hace difícil que puedan ampliar sus actividades de intermediación y alcancen una mayor ampliación de sus operaciones. (Portocarrero 2002: 45).

d.- Regulación. El Perú es reputado por tener el mejor marco regulatorio de la región, habiéndose dotado de instancias funcionales para ello a nivel de la SBS. La supervisión es cubierta con fondos que aporta la banca, para la supervisión financiera en general, aunque no en específico para la supervisión de las microfinanzas.

Esta regulación pone el acento en el control para evitar el deterioro del sistema y que se pongan en riesgo los fondos de público que captan, en especial las CMACs y las CRACs; la regulación ha buscado también sincerar el costo efectivo del crédito. Es decir, el acento está en que funcione bien el mercado.

No existe sin embargo un nivel de seguimiento sobre en qué medida estos microcréditos llegan a los pobres, directa o indirectamente; lo que sería una acción necesaria en caso de haberse pensado el crédito como una política social.

e.- Carácter social. Las microfinanzas son consideradas hoy en día una industria y con muy interesantes niveles de rentabilidad. Una experiencia o proceso que fue iniciada por instituciones sociales y con un marcado sesgo hacia políticas antipobreza ha sido hoy día asumida centralmente por la banca y el sector privado, desarrollando plenamente en situaciones de mercado.

La pregunta que gravita a lo largo de la presente investigación es de si nos encontramos ante una política social que ha sido asumida por el sector privado, con una óptica de rentabilidad o de si estamos siempre ante iniciativas privadas –con un importante impacto económico y social- que han tratado de ser encausadas o reguladas por el Estado.

Es interesante notar que el modelo latinoamericano de microfinanzas, con su tendencia “pro mercado” (y menos altruista, si se compara con el modelo asiático), ha avanzado manteniendo porciones importantes de créditos muy pequeños, presumiblemente dirigidos a los clientes más pobres. En la mayoría de estos casos, se vio que la participación pública se da en un contexto de cooperación con el sector financiero privado que hace costo-efectivos a los programas. (CAF 2011: 201)

Pareciera que ello es un proceso obligado pues frente a la limitación de fondos estos deben buscarse en el mismo sistema crediticio recibiendo fondos del público y a través de la tasa de interés, lo que obliga o hace muy difícil brindar servicios financieros a los pobres en exclusividad; debiendo desarrollarse un conjunto de actividades financieras que permitan subsidios cruzados al interior de los productos que se ofertan. La autosuficiencia financiera suele ser el parámetro más apreciado por las IMFs, esta se consigue –en general- diversificando clientes, lo que lleva a buscar a aquellos que son mas rentables, como hace regularmente la banca. Ello explica también la transición efectuada por diversas instituciones: de ONG o entidad no regulada, a Edpyme y de allí a Financiera, pudiendo luego fusionarse con otras entidades.

La tendencia hacia la democratización del crédito se ve parcialmente minada por la tendencia al escalamiento ascendente, es decir, otorgar préstamos mayores a los clientes más exitosos y orientar los créditos a la capa más alta de los prestatarios. Son los bancos los que muestran la tendencia más fuerte hacia el escalamiento ascendente, y sus préstamos a microempresarios han crecido significativamente en tamaño y en porcentajes más altos que los préstamos promedio otorgados por las otras instituciones financieras. “Las instituciones microfinancieras en el Perú continuarán escalando hacia arriba y los pobres serán sacados de las carteras” dice Fernando Lucano, director gerente de Cyrano Management, una administradora de fondos de inversión dedicados a las microfinanzas. En realidad, la tendencia es tan fuerte que hay cierto consenso entre los que trabajan en la actividad de que se requieren mecanismos especiales que pongan un freno al escalamiento ascendente y aseguren que los clientes de bajos ingresos sean atendidos. “Los miembros del directorio son los guardianes para asegurar que se mantenga la misión (de Mibanco) de prestar a la microempresa” dice Jesús Ferreyra, gerente corporativo de negocios del Grupo ACP. (Webb 2009: 148).

Es todo un desafío el tratar de mantener el carácter social primigenio de las microfinanzas, lo que las IMFs llaman medir el desempeño social o la viabilidad social, es decir poder establecer si se continúa o no prestando a las personas más pobres, lo que implica no solo evaluar la capacidad de repago de un microempresario sino si ese crédito lo está ayudando a salir de la pobreza y/o a desarrollarse, tarea que no siempre está considerada.

Siendo conscientes de que la lógica del mercado lleva a priorizar –aun dentro de los microcréditos- a aquellos de mayor nivel, se hace necesario reflexionar sobre las formas

en las cuales podemos incidir, desde el Estado o las instituciones, para que se mantengan programas de microcrédito centrados en las personas con menores oportunidades.

Se requiere de una actitud de alerta permanente, así como también de una misión social para prevenir que los préstamos promedio de las microfinanzas se disparen a niveles de US\$5 mil o más, niveles que excluyen a los pobres. Cuando la agencia antipobreza CARE Perú negoció con los bancos interesados en comprar su empresa financiera Edyficar, insistió en que el comprador respetara y asumiera el objetivo de esta entidad de servir a sus clientes microempresarios cuyos préstamos promedio están en el orden de US\$1,000. En un mercado de microfinanzas maduro, el escalamiento a niveles más altos está incorporado dentro de la empresa. Los contrapesos a esa tendencia de escalar hacia arriba se encuentran en la estructura ética y en la decisión de los ejecutivos corporativos. (Webb 2009: 148).

Todos estos desafíos nos llevan a la necesidad de reflexionar sobre las políticas posibles para impulsar y fortalecer el microcrédito siendo conscientes de que actividades financieras no son un fin en sí mismas y son un instrumento para fortalecer la economía e incorporar al mercado a determinados segmentos de la población.

Y de que el microcrédito debe ir acompañado de otros instrumentos que fortalezcan las iniciativas económicas de los autoempleados, y de que micro financiamiento no sustituye de ninguna manera a las políticas macro del desarrollo económico.

## **CAPITULO IV**

### **La Política Social en el Perú: Visión y desafíos**

En el Perú la necesidad de formular políticas sociales explícitas ha venido planteándose casi desde inicios del siglo XX, ya sea respondiendo al surgimiento de demandas sociales o a procesos de expansión del gobierno o el Estado y a la implementación de los modelos de desarrollo.

Ciertamente la provisión de servicios sociales en el Perú tiene antecedentes tanto en los albores de la República, como en la colonia y en el incanato. Durante el incanato, el Estado redistribuía los excedentes entre las poblaciones que lo necesitaran, “una interesante manifestación de este tipo de prácticas fue la distribución de bienes por parte del curaca en favor de los waqchas” (Portocarrero 2002: 81). Durante la colonia “aun cuando en algunos casos también se canalizaron recursos fiscales, la escasa actividad educativa que existió solo pudo ser promovida, en su inmensa mayoría, gracias a los recursos humanos proporcionados por la Iglesia y al aporte privado filantrópico” (Portocarrero 2002: 81). Durante los siglos XVI y XVII se fundan establecimientos de salud dirigidos a atender a estamentos sociales especiales: indios, españoles y criollos, negros y mulatos, enfermos terminales, no se visualiza la necesidad de una atención de salud integral. La educación y la salud se basaron en aportes de la iglesia y del sector privado, como estamentos profesionales y padres de familia. Aparecieron decenas de cofradías (o hermandades) cuya principal función era el ejercicio de obras de piedad.

Durante los años 1884 a 1895, en la temprana República, se encarga a las Sociedades de Beneficencia la responsabilidad de las obras asistenciales, para las cuales se contó con el apoyo de la Iglesia y colectivos extranjeros. Las sociedades mutuales contribuyeron también a atender las necesidades de sectores de artesanos y trabajadores. Esta situación se mantuvo en términos generales hasta 1930. (Portocarrero 2002).

En la primera mitad del siglo XX aparecen los ministerios de salud, trabajo y educación, temas sobre los cuales se había ido dando pasos específicos desde inicios del siglo. En 1920 se dio la primera ley general de educación, en octubre de 1935 se crea el Ministerio de Salud Pública Trabajo y Previsión nacional. Los derechos laborales se plantean sobre todo a partir de la organización sindical de los años 50 a 70.

Desde la segunda mitad del siglo XX se hace más visible la expansión del tejido institucional y la capacidad de inversión social del Estado peruano, y destaca la creciente complejidad y expansión que fueron adquiriendo sus funciones administrativas, económicas, sociales e incluso represivas. Los primeros hitos de este proceso se pueden encontrar durante la República Aristocrática con la creación de la Escuela de Artes y Oficios y la Escuela de Medicina e Ingenieros. Posteriormente, durante el gobierno del general Benavides (1933-1939), numerosos son los progresos que surgen, en buena parte,



motivados por las demandas de inclusión social de las capas medias emergentes y por el interés del gobierno en mantener la paz social. En primer lugar, se crean, en 1935, dos ministerios responsables de las funciones sociales del Estado: el Ministerio de Salud Pública, Trabajo y Previsión Social, y el Ministerio de Educación Pública. En segundo término, en 1936 se establece el Seguro Social Obrero. Y, finalmente, en ese mismo año se construyen barrios obreros en la capital del país. La inversión social del Estado se intensifica durante el gobierno de Bustamante y Rivero a través de la construcción de escuelas elementales y hospitales regionales. (Portocarrero 2002: 107)

Pero no es sino con el inicio del proceso de urbanización que se empiezan a discutir medidas específicas y universales tendientes a mejorar las condiciones de vida de la población. El gobierno militar, de 1968, planteó el tema de la propiedad de la tierra, la necesidad de impulsar una reforma educativa, “un hito fundamental durante la primera fase del gobierno reformista militar fue la consolidación del sector público como el principal prestador de servicios de salud en el país. Como consecuencia de ello, el sector salud, antiguamente dividido entre la Beneficencia y el sector privado, quedó reconfigurado en tres subsectores: el Ministerio de Salud (Minsa), el Instituto Peruano de Seguridad Social (IPSS) y el subsector privado (Portocarrero 2002: 129).

La crisis de los 80 hace visualizar más ampliamente el problema de la pobreza, en un contexto en el cual hay una mayor conciencia de derechos políticos y civiles y de la necesidad de servicios sociales de calidad.

#### **4.1.- Una mirada a las políticas sociales de 1980 al 2015 en entornos sociales y económicos cambiantes**

En el Perú, en los últimos treinta y cinco años, podemos distinguir 3 momentos en la situación de la problemática social y las medidas tomadas para atenderlas en medio de procesos de ajuste estructural promovidos por el Consenso de Washington. A continuación, señalamos la ruta crítica de este proceso:

##### **4.1.1.- Las políticas sociales en el Perú: 1980 a 1990**

El regreso a la democracia en 1980 se efectuó con una marcada preocupación sobre el desarrollo social del Perú, la Constitución del 79 expresaba el deseo de diseñar una sociedad más pluralista y centrada en los derechos de las personas.

Como consecuencia de lo ocurrido en la década de 1970, el Perú en 1984 se encuentra frente a una realidad cambiada. Un agro sin haciendas ni grandes propietarios, con prevalencia del sector asociativo y de las comunidades campesinas. Una cultura andina más consciente de sí misma, a la que una década de nacionalismo dejó el regusto de la glorificación oficial. El tránsito eufórico de un régimen dictatorial a una democracia convencional y el saldo de una atmósfera de crisis y desesperanza después del entusiasmo del primer momento. La geografía humana del país ha sufrido alteraciones sustantivas: la población nacional se ha triplicado en menos de cuatro décadas; mientras que un activo proceso de urbanización tiende a concentrar en las ciudades a más del 65% de la población total del país. El escenario en el que se juega el drama nacional, ha pasado del campo a las ciudades. (Matos Mar 1986: 34).

Con la elección de Fernando Belaunde Terry (1980-85), después de doce años de dictadura militar, se inicia un ambicioso proceso de inversión pública, pero en un contexto de crisis, que genera un déficit fiscal, un deterioro del tipo de cambio y un incremento de la inflación. Además, en ese periodo se inician las acciones terroristas de Sendero Luminoso, y se deteriora con ello las posibilidades de desarrollo, sobre todo de la sierra sur.

Con Alan García (1985-90) se profundiza la crisis, se paraliza el pago de la deuda y se dispara la (hiper) inflación, lo que da lugar a los paquetazos y controles de precios, llevando todo ello a un deterioro acelerado del poder adquisitivo y la calidad de vida de la población. Cae el salario real, aumento la informalidad y quiebran las finanzas públicas, con ello se acrecentó la pobreza.

La tasa de crecimiento del PBI fue negativa en los 2 gobiernos, se expandió el gasto público, como porcentaje del PBI; con García cayó la presión tributaria, lo que llevó al déficit fiscal y al estancamiento del gasto social, como porcentaje del PBI

La década del 80, estuvo, entonces, marcada por la crisis económica, la hiperinflación y la violencia política que generó la pauperización de las clases medias y el incremento de la informalidad de las clases populares, expresando también al agotamiento del modelo de sustitución de importaciones. La capacidad de actuación del Estado era limitada. A fines de los ochenta, la presión tributaria cayó al 8% del PBI

Coincidente con la crisis política y económica, hiperinflación, crecimiento de los movimientos subversivos y el derrumbe de las cuentas fiscales, (1987-1992), deviene la crisis del modelo de sustitución de importaciones. El colapso financiero, que condujo al país a niveles de gasto social per cápita similares e inferiores a los países de menor desarrollo relativo de Centro América (CEPAL, 1990), marca el final de las políticas sociales de corte universal. La pobreza alcanzó niveles mayores al 50% del total de la población. (Velazco 2011: 25)

La política social descansó en este periodo en políticas sectoriales de educación, trabajo, salud y seguridad social; aunque sin políticas explícitas ni coordinadas entre sí. El sistema de salud estaba fragmentado entre la seguridad social provista por el IPSS para los –relativamente pocos– trabajadores asalariados y la salud pública de baja calidad. El gasto social era el más bajo de América Latina.

Si bien el gasto social de los primeros años de la década del 80 significó un incremento frente a la década del 70. El gasto social cae drásticamente durante toda la década, especialmente en términos per-capita. De los niveles de alrededor de 4.6% del PBI a inicios de la década de 1980, el gasto público se reduce a niveles entre 3.2% y 3.7% en los primeros años de la década de 1990. En términos per-capita la caída del gasto social real es aún mayor: en 1991 representa el 31% del nivel de 1970. (Verdera 1997: 19).

Existió sin embargo preocupación por entender la problemática social. En los 80 el BCR elabora el 1er mapa de pobreza en base al censo del 72, que el PNUD amplió con los datos del censo 81. En 1985-86 se realiza la primera encuesta de niveles de vida ENNIV que arroja un nivel de pobreza de 54%. Y desde los dos gobiernos se plantean programas

dirigidos a sectores vulnerables específicos: Con Belaunde se reactiva Cooperación Popular, se desarrollan programas asistenciales de alimentación con las actividades de Violeta Correa, se construyen las Torres de Limatambo y conjuntos habitacionales en provincias con los fondos del FONAVI, creado en 1979, y se lanza –desde la Municipalidad de Lima- el programa del Vaso de Leche.

Durante el gobierno de Alan García se implementa, programas para el agro como interés cero y el PRATVIR, así como el Programa de Ingreso temporal PAIT 1985-1987 en el área urbana. La política social buscó concentrarse en los Programas de Emergencia o de Compensación Social, de resultados poco exitosos, por no estar diseñados dentro de una estrategia de desarrollo nacional.

Ciertamente los programas de este periodo, se vieron diluidos por la hiperinflación y se realizaron al margen de procesos que incluyesen a los actores sociales –como maestros y trabajadores- que en esos momentos se movilizaban activamente en reclamo de mejores condiciones de vida.

#### **4.1.2.- Las políticas sociales en el Perú: 1990 al 2000**

La década del 90 se caracterizó por la aplicación del llamado ajuste estructural o implementación de reformas con miras a lograr una estabilidad macroeconómica y liberalizar la economía, así como por el autoritarismo, la limitación de los espacios democráticos y un manejo corrupto de fondos del Estado. Las políticas económicas del Consenso de Washington encontraron sustento en la crisis política del modelo de sustitución de importaciones. Si el terrorismo recrudeció en los primeros años, logró limitarse a partir de la captura de Guzmán en 1992.

Durante la década del 90, el país pasó por tres periodos claramente definidos: el primero de decrecimiento posajuste (1991-1992), el segundo de recuperación y auge (1993-1997) y un tercero de agotamiento del crecimiento económico y la casi institucionalización de un sistema de corrupción en todo el aparato del Estado, a partir del autogolpe de Estado el 5 de abril de 1992.

El ajuste se inició con un shock económico dirigido a ajustar los precios, privatización de las principales empresas del Estado (con una ola de despidos) y liberalización de la economía. Y si bien estas medidas lograron la estabilización macroeconómica deseada para favorecer la inversión privada, nacional y extranjera, el efecto fue el incremento de la pobreza. La medicina peor que la enfermedad.

En este periodo el Perú se comprometió frente a la comunidad internacional a atenuar los efectos del shock y expandió el gasto social, sobre todo a partir del 1992, especialmente en infraestructura y en programas de emergencia. Se crea el FONCODES en 1991 y diversos fondos y programas como el PRONAA, los Wawa wasi, Programa de Caminos Rurales, el Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de suelos (PRONAMACHs), el Programa de Autoempleo y Microempresa – PRODAME del MTPS y se continuó apoyando a los Comedores Populares y el Vaso de leche. Foncodes, planteado inicialmente como una agencia temporal, tenía como objeto mejorar

las condiciones de vida a través de proyectos de servicios e infraestructura social y económica, atender necesidades básicas e incentivar la participación mediante los núcleos ejecutores; los proyectos se ejecutaron mejor en el caso de comunidades pequeñas y con cierto grado de desarrollo. Llegó a apoyar unos 40,000 pequeños proyectos en la década.

En este periodo se priorizó los Fondos más que una política social integral pues se consideraba que el crecimiento económico liderado por la inversión privada era el principal mecanismo para la superación de la pobreza. Durante los primeros años se logró sobre todo una reducción de la pobreza extrema. La pobreza baja del 59% al 47% y la pobreza extrema del 22% en 1991 al 18% en 1994%.

En el 1993 se iniciaron diversos programas sociales destinados a paliar el shock, se incrementó el gasto social. Pero esas medidas no necesariamente favorecieron a los más pobres, por políticas asistenciales, falta de precisión en cuanto a la identificación de beneficiarios; los gastos generales siguieron tendiendo a ser regresivos. (PNUD, 2000: 130)

Se observa un aumento en el gasto público social per cápita. En correspondencia con el cambio de concepción de la política social, la inversión en programas de alivio a la pobreza aumentaría progresivamente. En 1993 representaron entre el 2% y 3% del presupuesto de la República. En 1996, dichos programas constituyeron el 7,5% del mismo y el 21% del gasto social. Los programas de alivio a la pobreza distribuían alimentos, medicamentos esenciales, útiles y mobiliario escolar. Por su parte, FONCODES, que concentra una parte importante del gasto social, orientaría, en gran medida, su intervención en la infraestructura social. (Velazco 2011: 25).

Durante el segundo gobierno de Fujimori –a la vez que se profundizaba el autoritarismo– se continuo en el impulso de políticas sociales y asistenciales de corte clientelista. En 1996, se crea el Ministerio de Promoción de la Mujer y el Desarrollo Humano (PROMUDEH); y se inicia el Programa de Gasto Social Básico con un importante presupuesto e intervenciones en salud básica, nutrición básica, educación básica y justicia. En 1997, se crea la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS), responsable de la coordinación de las políticas sociales; y se aprueba la Estrategia Focalizada de Lucha contra la Pobreza Extrema (EFLCPE), como instrumento para orientar la inversión pública, en términos geográficos y de metas de acción para reducir la pobreza extrema.

En 1999, el CIAS diseña y está a cargo del Plan de Contingencia sobre protección social, para apoyar a las zonas más afectadas ante la eventualidad de la desaceleración o crisis económica y se empieza a elaborar un listado de programas protegidos cuya ejecución debía ser independiente del ciclo económico. Se canalizaron recursos hacia los sectores que, históricamente, habían estado fuera del presupuesto del Estado. La privatización del Sistema Nacional de Pensiones de la Seguridad Social que se encontraba cercano a la descapitalización, generó un mercado de provisión de los servicios paralelo al ofertado por el Estado no sólo para asalariados sino también para independientes a través de la creación, en 1993, del Sistema Privado de Pensiones (SPP) y las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), basado en la capitalización individual de los aportes. El SPP no logró los avances esperados en términos de cobertura.

### **Programas asistencialistas y de sobrevivencia**

Programas como Vaso de Leche, Clubs de Madres y Comedores Populares se constituyeron como vínculos entre el Estado y la población pobre, a pesar de las filtraciones, y contribuyeron a evitar que la pobreza se incrementara. Se inició el programa ProJoven, diseñado en 1996. El gasto social aumentó de 4 a 7% como porcentaje del PBI entre 1993 y 1998 y se incrementó el gasto público en servicios básicos. Sin embargo, es necesario mencionar que, en este período, en lo económico el ajuste fue severo; y en el campo de las políticas sociales para amortiguar los daños colaterales del ajuste económico, el gobierno de Fujimori desarrolló políticas sociales asistencialistas y de clientelaje político.

No obstante estas políticas sociales asistencialistas y de clientelaje político:

Los resultados muestran también que la pobreza en el Perú además de haberse reducido ha modificado su composición drásticamente. Mientras que a inicios de los setentas la pobreza era mayoritariamente rural -dos tercios de los pobres eran pobladores rurales- a mediados de los noventa el escenario se invierte, y dos tercios de los pobres son pobladores urbanos. Si en los setenta la mayor parte de los individuos y familias con menores ingresos vivían en áreas rurales, dedicándose a tareas agropecuarias, en los noventa la pobreza habría dejado de ser un fenómeno mayoritariamente rural para ganar importancia en el medio urbano. Asimismo, mientras que la tasa de pobreza urbana ha aumentado en 6 puntos durante los últimos 25 años, en el sector rural, la pobreza se habría reducido en 16 puntos; así toda la reducción de largo plazo en la pobreza se habría debido a la reducción observada en el área rural, en el marco de un importante proceso migratorio. (Escobal 1999: 85)

**Cuadro N° 17: La pobreza en el Perú**

Ámbito/Año	1971-72	1985	1991	1994	1996
Perú	64.0%	43.1%	59.0%	53.6%	50.5%
Urbano	39.6%	36.0%	53.3%	46.3%	45.5%
Rural	84.5%	55.2%	80.7%	70.6%	68.0%

Fte. Escobal, op.citada.

Los resultados sociales fueron positivos aparentemente, en salud se aumentó el suministro de servicios, la mortalidad y desnutrición infantil cayeron, en educación se expandió la infraestructura y los materiales, hubo ganancias en cobertura en el Vaso de Leche, Comedores y la Asistencia Alimentaria, aunque ello se afectó hacia finales de la década. Sin embargo, la pobreza se incrementó en 5,6 puntos porcentuales entre los años 1997 a 2000, mientras que el gasto público en servicios esenciales mostró una tendencia decreciente, producto de la restricción presupuestaria causada por la crisis asiática. En este contexto de crisis económica global:

La pobreza en las ciudades fue la que más aumentó entre 1997 y 2000, tanto en términos absolutos como relativos; alrededor del 75% del incremento de la pobreza se concentró en las ciudades del Perú, donde los hogares han sufrido una rápida y drástica disminución de sus niveles de gasto. (Herrera 2001a.: 8)

Según el MEF el gasto social per capita pasó de un promedio de US\$ 131 entre 1991-1995 a US\$ 175 en 1999; aunque a pesar del significativo crecimiento existen serios cuestionamientos a su eficiencia. La pobreza bajó aproximadamente 1% por año en esa década, aunque tuvo un repunte significativo los últimos años, como resultado de la crisis de 1998 y luego se ha mantenido estable. No se logró reducir significativamente la pobreza por un crecimiento errático y por la duplicación de programas que reducía la eficiencia de los mismos. En el año 1999 se produce un brusco y fuerte deterioro, el cual da cuenta de la casi totalidad del incremento de la pobreza (en ese periodo). En el año 2000, la pobreza se estabiliza en las áreas rurales y continúa extendiéndose en las ciudades.

La crisis económica y la desaceleración económica y de falta de empleo de finales de la década de 1990 se enfrentó con asistencialismo. Los programas sociales vigentes buscaban aliviar las limitadas capacidades de los hogares para satisfacer sus necesidades básicas. La razón de este enfoque era lograr la estabilidad económica y el apoyo popular que permitiese no solo cimentar el modelo económico sino el proyecto político del fujimorismo de seguir en el poder. Como resultado, el asistencialismo del segundo gobierno de Fujimori siguió favoreciendo mayoritariamente a los sectores urbano-marginales debido a sus mayores capacidades de demandar y negociar. Si bien la población rural vio la edificación de colegios, centros de salud, infraestructura productiva y caminos rurales, de todas maneras, el mundo urbano recibía más apoyo. La razón es que al preocuparse más por las demandas urbanas se obtenía a cambio más estabilidad política y popularidad. (Vásquez 2010: 287- 288).

Por otra parte, la liberalización de la economía y la apertura comercial, si bien mejoraron nuestra imagen externa, no produjeron cambios significativos en el modelo económico no se generaron los suficientes empleos para absorber la oferta de mano de obra y se mantuvieron la desigualdad y la precariedad en las condiciones de vida. En resumen, se bien se incrementó el gasto social, se profundizó el modelo neoliberal a costas de ahondar la brecha de desigualdad, pobreza y pobreza extrema.

Según Efraín Gonzales de Olarte en el PESER (modelo primario exportador y de servicios) las actividades extractivas fueron las principales exportadoras, mientras que los servicios se convirtieron en el segundo eje, gracias a las inversiones en telecomunicaciones, electricidad, banca, finanzas y comercio de todas las escalas: "Esta estructura ha podido funcionar gracias a un aumento de los insumos y bienes de capital importados. Por ello lo hemos bautizado como el modelo de restitución de importaciones". (Campodónico 2016: 4).

#### **4.1.3.- Las políticas sociales en el Perú: 2000 al 2015**

Después de la fuga de Fujimori y la renuncia vía fax a la presidencia de la República del Perú desde el Japón, se estableció el Gobierno de Transición (2000-2001), periodo en que se retoma la senda democrática y se desarrolla en el país una amplia convocatoria hacia una política nacional de concertación que se plasmó en la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (2001) y el Acuerdo Nacional (2002). Se establecía – aparentemente- un consenso para avanzar en políticas públicas y sociales que propiciaran el crecimiento y la equidad.

Con la elección de Alejandro Toledo como presidente de la República para el periodo 2001-2006, se retoma el crecimiento económico facilitado por la apertura comercial, el incremento de las inversiones y el dinamismo del mercado interno. La economía creció 27%, pero la pobreza se redujo solo en 4.2%, tanto porque el crecimiento se dio en sectores poco generadores de empleo, sin mucha inversión nueva y por problemas de gestión: problemas en la identificación de beneficiarios, la provisión de bienes y servicios y la falta de monitoreo. Sin embargo, cabe señalar que el gobierno de Toledo siguió el mismo modelo económico neoliberal que instituyó Alberto Fujimori al inaugurar su gobierno el año 1990.

En este periodo de un gobierno democrático:

El porcentaje de pobres alcanzaba el 54,8% del total de la población en el año 2001. Más de la mitad de la población tiene un nivel de gasto insuficiente como para adquirir la canasta básica de consumo. Sin embargo, el promedio nacional oculta situaciones fuertemente contrastadas según áreas y en el nivel regional. Mientras que la incidencia de la pobreza era de 42% en las ciudades, en las áreas rurales del país, casi ocho de cada diez habitantes (78,4%) se encontraba en situación de pobreza. (Herrera 2002: 7)

De este modo, no obstante el crecimiento económico del modelo neoliberal, mantuvo lo central de los programas sociales, aunque sin incrementos significativos en el gasto público en políticas sociales; en el 2004 este fue de 5.5% del PBI, uno de los más bajos de América Latina. Hubo un pequeño incremento del 5.2% al 5.6% entre el 2000 y el 2004, aunque parte de ese incremento se fue en gasto corriente. Como dice Lavado (2007):

La razón principal de los bajos gastos sociales en el Perú es la baja recaudación como porcentaje del PBI. Sin embargo, además del bajo esfuerzo fiscal, para el caso de los programas antipobreza se observa una baja prioridad fiscal que, en términos relativos, hace retroceder al Perú hasta ubicarlo como el país que menos prioridad fiscal otorga a los sectores sociales. (Lavado 2007: 16).

Si bien es cierto que el gobierno de Alejandro Toledo priorizó las políticas sociales:

Después de 2001, el cambio más importante en el gasto se produjo, de nuevo, en la composición económica al interior de los sectores. Los programas creados en la década de 1990 fueron reducidos para dejar espacio a un incremento considerable de la planilla. En educación, esta creció entre 1999 y 2007 de 71 por ciento a 81 por ciento del gasto total en el sector (76 por ciento en 2006). En ese mismo lapso, las inversiones se redujeron en 50 por ciento y la adquisición de bienes cayó en 28 por ciento. En salud se registró un patrón similar: entre 1999 y 2007 la planilla creció de 36 por ciento a 59 por ciento del gasto total (43 por ciento en 2006), mientras que las inversiones fueron cortadas a la mitad y los bienes en una tercera parte. En salud y en educación, parte del incremento en las planillas se debió al nombramiento de miles de trabajadores y de docentes que habían venido laborando bajo diversos tipos de contrato temporal, así como también a los aumentos de salarios y beneficios. (Lavado 2007: 23).

### **Programas sociales de alivio a la pobreza**

Uno de los programas característicos de este periodo fue A Trabajar Urbano, creado en el 2002. Los pobladores de bajos recursos participaban, como mano de obra no calificada, en la edificación de obras públicas y obtenían una bonificación a cambio. La partida inicial fue entre los 25 a 50 millones. Alan García lo convirtió en “Construyendo Perú”, que en el 2010 contó con 200 millones. El programa Juntos se crea a fines del gobierno de Toledo y fue desarrollado durante el gobierno de Alan García.

En este periodo se buscó cierta sinergia entre las políticas sociales a partir de la formulación del Plan nacional para la superación de la pobreza 2004-2006, la Estrategia Nacional de Desarrollo Rural y la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria, por poner algunos ejemplos; se elaboraron también el Plan Nacional de Acción por la Infancia y el Plan de Igualdad de Oportunidad, aunque el eje sigue siendo el asistencialismo. El MEF se centró en la eficiencia y algunas de las funciones sociales se transmitieron a las regiones como parte del proceso de descentralización.

El segundo gobierno de Alan García (2006-2011) buscó mejorar el gasto social en base a la identificación de prioridades y centralizar los programas sociales. En marzo del 2007 se puso en marcha el Plan de Reforma de los Programas Sociales que racionaliza aspectos organizativos. Se logra la fusión de 82 programas sociales en 26 programas, a los cuales se les formula el marco lógico; el enfoque de la fusión se centró en articular intervenciones dentro de cada uno de los ministerios, quedando pendiente la articulación intersectorial y entre niveles de gobierno. En el plano de gerencia social, el manejo conjunto de la Estrategia Crecer y el programa Juntos obligó a articular las intervenciones con otros sectores; se puso énfasis, además, en la gestión orientada a resultados en programas priorizados.

El Programa Juntos tuvo la virtud de articular las políticas de educación y de salud en los ámbitos de ejecución del programa, en tanto la efectivización de las transferencias monetarias a las poblaciones pobres estaban condicionadas al uso de los servicios de educación y salud por parte de estas familias. Este programa logró incrementar el consumo de los hogares en alimentos a partir del monto transferido, el uso de los servicios



de salud infantil y materna y la asistencia escolar al sistema de Educación Básica Regular. Las transferencias monetarias habrían logrado también cierto nivel de impacto económico permitiendo pequeñas inversiones en tierra, semilla y animales menores, logrando un efecto de protección y reducción de la vulnerabilidad. Las transferencias monetarias han sido también un medio para vincular a estas personas a servicios financieros y a programas de educación financiera.

El Programa Juntos se inició en 2005 en los departamentos de Ayacucho, Huánuco, Huancavelica y Apurímac, llegando a finales de dicho año a contar con más de 22 mil beneficiarios en un total de 70 distritos y con un presupuesto de S/. 116 millones. En 2006, se expandió a 4 departamentos más (La Libertad, Ancash, Junín, Cajamarca y Puno), teniendo más de 159 mil beneficiarios en un total de 320 distritos y contando con un presupuesto de S/. 173 millones. A finales de 2007, el Programa llegó a 14 departamentos (Apurímac, Huancavelica, Ayacucho, Huánuco, La Libertad, Ancash, Junín, Cajamarca, Puno, Cusco, Piura, Pasco, Loreto y Amazonas), coberturando a más de 353 mil beneficiarios en un total de 638 distritos, llegando su presupuesto en dicho año a S/. 497 millones. (Del Pozo 2011: 11).

En 2008, la cobertura se amplió a más de 420 mil beneficiarios en 638 distritos de los 14 departamentos antes mencionados y se contó con un presupuesto de S/. 551 millones. Finalmente, a finales de 2009, se redujo la cobertura a 409 mil beneficiarios y se contó con un presupuesto de S/. 729 millones, por un lado, la reducción de beneficiarios se explicaría por la suspensión de más de 19 mil hogares por incumplimiento de las condicionalidades del Programa y por el hecho que los hogares que iniciaron su participación en el programa en 2005, luego de cuatro años ya habrían completado la primera fase del mismo y fueron re-certificados como beneficiarios para su salida del programa o reingreso al mismo. (Del Pozo 2011: 12).

Los mayores recursos públicos ayudaron a ampliar la cobertura de programas sociales; aunque hubo dificultades para operativizar las políticas y desplegarlas en función de prioridades estratégicas. El efecto combinado del crecimiento y las políticas sociales logró una reducción de la pobreza a un nivel del 30%, aunque sin aliviar la pobreza calórica ni la desigualdad.

El grueso del gasto social, 59%, se dedica actualmente al Eje 3, políticas sociales protectores (protección de las capacidades humanas, en especial en las personas y momentos del ciclo de vida más vulnerables), que, por su naturaleza, deben ser anticíclicos, es decir, ampliarse en períodos de recesión económica pues en ellos aumenta la vulnerabilidad. Solo 17% del gasto social se destina al Eje 1, políticas sociales habilitadores que deberían expandirse en períodos de crecimiento económico (procíclicos) como el actual y dirigirse a los jóvenes, tanto hombres como mujeres, y especialmente a los y las jóvenes rurales, para aprovechar el bono demográfico y las oportunidades de empleo y de negocios que implica una economía en crecimiento. Aproximadamente 24% del gasto social se destina al Eje 2, políticas sociales promotores (por ejemplo, ampliación de infraestructura) que deben asimismo crecer en períodos de expansión económica (procíclicos).

Entre los años 2004 y 2009, la pobreza a nivel nacional se ha reducido en 28,2 puntos porcentuales; sin embargo, para el mismo período, la desigualdad en la distribución del ingreso cambió mínimamente, de 0,49 a 0,48, según el coeficiente de Gini. El crecimiento económico no ha tenido el mismo efecto positivo sobre todos los pobres

entre el 2004 y el 2009, y es indispensable priorizar la atención de las poblaciones rurales de sierra y selva, pues son estas las que menos se han beneficiado del mismo. La pobreza monetaria de la población rural de la sierra y selva es cercana a 60% en el 2009, mientras que en Lima esta llega tan solo a 14,1%. En la costa y en ámbitos urbanos, en todas las regiones, se encuentra entre 20% y 30%, aproximadamente. Ello revela que la pobreza monetaria es menor en las regiones más conectadas al mercado. (Aramburu-Rodríguez 2011: 11)

Durante el gobierno de Ollanta Humala (2011-2016) se impulsó la creación del Ministerio de Inclusión Social, MIDIS, centralizado en la lucha contra la pobreza extrema de distritos focalizados. Se definen procedimientos ligados a la operatividad de dichas políticas como el Sistema de Focalización de Hogares urbanos (Sisfoh) y el Sistema Nacional de Monitoreo, Evaluación e Información Social (Sinameis).

La política de desarrollo e inclusión social, por su parte, prioriza a aquellas personas en situación de mayor pobreza y vulnerabilidad, que no logran ser cubiertas por la política social universal. Ello convierte a la política de desarrollo e inclusión social en una de carácter focalizado y temporal...puede entender a la política de desarrollo e inclusión social como un subconjunto de la política social universal. (MIDIS 2012: 11).

Los programas claves de este ministerio fueron Cuna Más, Juntos, FONCODES, Pensión 65 y Qali Warma; este último sustituyó al Programa Nacional de Apoyo Alimentario (PRONAA). El programa Beca 18 ha sido también una de las banderas de este gobierno. Esta y otras iniciativas ampliaron el número de programas en implementación, dificultando las posibilidades de su seguimiento. La creación de este ministerio ha focalizado aún mas los esfuerzos en los sectores más pobres.

Al mes de agosto del 2013... entre programas sociales dirigidos a promover la mejora de distintos sectores del país, se estima que existen alrededor de 47 programas sociales, 11 fondos sociales y 39 proyectos sociales a cargo de distintos ministerios...el ministerio con una mayor cantidad de programas sociales es el de Trabajo entre los que figuran “Jóvenes a la Obra”, “Trabaja Perú”, “Vamos Perú”, “Perú Emprendedor”, entre otros. De modo paralelo, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social cuenta también con ocho programas. (Vásquez 2013: 75)

Entre los años 2011 y 2015 el gasto social se incrementó en un 15% promedio anual, lo que posibilitó un aumento del gasto social como porcentaje del PBI de 5 a 7%. El MIDIS incrementó su presupuesto en 50% entre el 2012 y el 2016. La pobreza descendió de 31% (2010) a 22% (2015); casi 9 puntos porcentuales en 5 años o 2 puntos al año, aunque ello representa un ritmo menor al quinquenio anterior, motivado por una menor tasa de crecimiento económico.

En general, en el periodo, 2000-2015, se incrementó el gasto social, se perfiló e instrumentalizó de manera eficaz la focalización y los programas, construyendo niveles de institucionalidad, pero sin avanzar en plantear nuevas estructuras económicas o sociales, con una visión integral de la política social.

#### 4.2.- Los desafíos de la Política Social en el Perú

En los últimos 30 años, en el Perú, ha habido una evolución de las políticas sociales, se ha logrado ampliar la cobertura de los principales servicios universales, educación y salud y establecer políticas focalizadas en los sectores más pobres y de pobreza extrema. En ese proceso se ha logrado incrementar el gasto social, en términos monetarios, aunque no necesariamente como porcentaje del PBI; se ha logrado, también, cierto nivel de institucionalización en el despliegue de las mismas. En esta institucionalización han sido claves la Mesa de Concertación y Lucha contra la Pobreza, el Acuerdo Nacional, el impulso a instancias, desde el propio gobierno, como el CIAS, el CIEPLAN, aunque tiene un perfil bajo, y la creación del MIDIS. También debe considerarse cierta participación del sector privado.

**Cuadro N° 18: Sobre la evolución de la pobreza. En porcentajes.**

Ámbito	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Nacional	42,7	42,4	47,5	48,4	49,8	50,0	52,2	48,5	48,7	44,5
Lima	25,4	24,1	31,4	38,9	28,3	34,3	33,7	30,9	32,6	24,2
Urbano	33,0	34,0	37,3	35,3	42,6	39,0	39,5	37,1	36,8	31,2
Rural	66,3	65,9	71,8	70,0	76,9	74,3	75,7	69,8	70,9	69,3

Ámbito	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Dif. 97-15
Nacional	39,3	36,2	33,5	30,8	27,8	25,8	23,9	22,7	21,8	20,9
Lima	18,5	17,7	16,1	15,8	15,6	14,5	12,8	11,8	11,0	14,4
Urbano	25,7	23,5	21,3	20,0	18,0	16,6	16,1	15,3	14,5	18,5
Rural	64,6	59,8	66,7	61,0	56,1	53,0	48,0	46,0	45,2	21,1

Fte. INEI, Banco Mundial, Aramburu 2011 y COEECI

Cambios en metodologías y la diversidad de fuentes impiden una comparación exacta entre todos los años, el objetivo central del cuadro es mostrar una tendencia.

Uno de los resultados más visibles del despliegue de las políticas sociales ha sido una drástica disminución de la pobreza (monetaria). Desde el año 1971 al año 2015 la pobreza ha caído, de un 64% a un 21.8% (de 39.6% a un 14.5% en el ámbito urbano, y de un 84.5% a un 45.2% en el ámbito rural). También podemos visualizar un periodo más acotado, el de 1997 al 2015 en el que la pobreza cayó 21 puntos porcentuales en el

período de 1997-2015, prácticamente un punto por año; siendo la disminución más importante en el sector rural, aunque ese sector sigue ostentando la tasa más alta de pobreza.

Ciertamente ello se grafica en una mejora en las condiciones de vida de la población, especialmente en la última década. Pero debemos ser conscientes de que a pesar de la menor importancia relativa de la pobreza (monetaria) subsisten problemas importantes que evidencian múltiples carencias en la población, tales como la anemia (43.5% de los menores están anémicos en el 2016), desnutrición, déficit calórico, necesidades básicas insatisfechas, mala calidad de los servicios educativos y de salud, cuyos indicadores se deterioran. Han mejorado los ingresos, pero no necesariamente la calidad de vida ha mejorado en la misma proporción. La pobreza sigue siendo importante, porcentualmente hablando, en el ámbito rural y en volumen de población, en el ámbito urbano.

Para todo el período, se observan algunos patrones consistentes: el descenso ha sido mayor en Lima, en la costa y en ámbitos urbanos en todas las regiones. Ello revela que la pobreza monetaria ha disminuido más en las regiones más conectadas al mercado y es todavía cercana a 60% para la población rural de la sierra y selva. Por tanto, la evidencia hasta aquí presentada nos permite afirmar que el crecimiento económico no tiene el mismo efecto positivo sobre todos los pobres, y que es indispensable priorizar la atención de las poblaciones rurales de sierra y selva, pues son estas las que menos se han beneficiado del mismo. Habría que fortalecer estas zonas menos favorecidas con inversión pública productiva (carreteras, electrificación, conectividad) para que el impacto del mercado y de la inversión privada las alcance, promoviendo el empleo de calidad, y no “blindarlas” solo con políticas sociales. (Aramburu-Rodríguez 2011: 15)

Paralelamente a la disminución de la pobreza se habría logrado reducir la desigualdad, aunque en una pequeña proporción, por el efecto combinado del crecimiento y las políticas sociales. Hace falta, sin embargo, estudiar cómo se pueden ampliar estos efectos y la sincronía entre ambos procesos. Al respecto:

Un equipo de la Universidad del Pacífico (Yamada, Castro y Oviedo) ha estudiado los cambios en la desigualdad a partir de una revisión del cálculo del índice de Gini realizado regularmente por el INEI. Con su nuevo cálculo, más completo, aunque igualmente subestimado que el del INEI, reafirman que tenemos una elevada desigualdad y que esta ha caído entre el 2004 y el 2014, de 0.496 a 0.443. Con este nuevo indicador, los autores encuentran que el 80% de la reducción en el Gini entre 2007 y 2011 se explica por el crecimiento económico, mientras que entre el 2011 y 2014, el 60% de la reducción en la desigualdad se explica por la acción de las políticas públicas redistributivas, como los programas de transferencias. Para que la desigualdad baje, el crecimiento y la redistribución operan juntos. La conclusión, además de confirmar que la desigualdad es alta pero que está cayendo, es que ésta caída se explica por el crecimiento y por la redistribución, con contribuciones variables de cada cual en el tiempo. Crecimiento y políticas redistributivas interdependientes de forma dinámica explican este sostenido y positivo resultado. (Trivelli, Carolina 2017: Cambios en la desigualdad. Perú. 21, 23 de enero).

Debemos evaluar además las políticas sociales, no solo por su aporte a la lucha contra la pobreza, sino también y fundamentalmente por sus logros en la tarea de construir ciudadanía y/o ampliar capacidades.

Actualmente los niveles de bienestar de la población son considerablemente superiores a los de años atrás. Ciertamente ello no es producto solo de las políticas sociales, sino el resultado de procesos de crecimiento, inclusión y el esfuerzo personal. Esta disminución de la pobreza parece estar ligada sobre todo a los procesos de crecimiento de la economía, inducido por la demanda externa y el precio de las materias primas, sobre todo en el periodo 2008-2013 con el boom externo, además de las políticas sociales. Podemos decir que la pobreza ha bajado, pero sin alterar los problemas estructurales del país: mercado de trabajo reducido, brechas y desigualdades entre sectores de la economía y la población, una estructura productiva dependiente de la exportación de bienes primarios.

Si bien, como país, hemos gozado de un excepcional “crecimiento” económico, no solo no se ha modificado la estructura económica productiva, que genera pocos empleos, si no que no hemos modificado nuestra dependencia de la exportación de materias primas, lo que nos hace vulnerables ante los shocks externos, justo en momentos en que se ralentiza la economía mundial. Aunque se han logrado ciertos niveles de expansión del mercado interno y de la acumulación en las familias. Hay que ser conscientes, además, de que la pobreza crece mas rápidamente en periodos de crisis, que lo que disminuye en periodos de bonanza.

La reducción real y duradera de la pobreza se logra con la creación de empleo productivo en los diferentes sectores, a través de políticas y esfuerzos concertados entre los actores económicos y el Estado. Los programas sociales –a partir de la isla de eficiencia en que se está convirtiendo el MIDIS- ayudan a los pobres, mientras tanto, pero no son la solución. La Pobreza y los Programas sociales. (Campodónico, Humberto 2015: Diario La República 27 de abril).

Dice Gonzales que el gran problema de la economía peruana es su incapacidad endógena de reducir las desigualdades: "durante los 57 años analizados no se ha logrado articular los sectores económicos para constituir una economía completa, es decir que tenga un sector primario de alta productividad, un sector industrial articulador y servicios que complementen a los otros sectores, que genere el mayor valor agregado posible y genere una robusta demanda de fuerza de trabajo". ¿No es por aquí que podemos comenzar a entender la informalidad existente? (Campodónico, Humberto 2016: Una economía incompleta, Perú 1950-2007 Diario La República 16 de mayo).

A nivel de las políticas sociales debemos señalar su marcado carácter sectorial, o ausencia de un nivel de integralidad, a pesar de los esfuerzos específicos a nivel de algunos programas. Los programas o servicios sociales adolecen además de problemas de calidad o profundidad, así como problemas de subcobertura, filtración y yuxtaposición entre los programas.

Enrique Vásquez nos habla de niveles de subcobertura importantes en los programas de Vaso de leche (79%), Comedores populares, Cuna Mas, Juntos, Pensión 65, Desayuno escolar (64%), es decir, no se llega al conjunto de la población afectada. Problemas de filtración sobre todo en Pensión 65, Cuna Mas, Comedores Populares y Vaso de Leche, donde reciben el servicio personas no pobres. Existen también problemas de yuxtaposición entre programas, como en el vaso de leche y desayunos escolares, y en un grado menor entre el SIS y EsSalud, donde parte de la población recibe beneficios de ambos programas, lo que sería una ineficiencia que se puede estimar en un 0.17% del PBI. (Vásquez 2013: 74).

Pero esos son problemas de gestión de las políticas sociales. Desde una mirada más estratégica y de largo plazo, hay que señalar, que el énfasis de la política social –ha estado - en las políticas asistenciales y/o de necesidades básicas. Ello es comprensible, dada la envergadura de la pobreza, pero no es sostenible, pues no sienta bases para la superación de la pobreza. Además, no existe una articulación entre la política social y la política económica.

Hemos avanzado en reducción de la pobreza, pero hay muchos desafíos en equidad, pues, si bien se ha incorporado y proporcionado servicios a la población, no se puede decir mucho de la superación de las causas y condiciones de la pobreza.

Fernando Eguren (CEPES) nos señala que aun cuando los programas sociales han logrado ampliar la cobertura de beneficiarios, dicho resultado no puede ser considerado como un indicio de inclusión porque “en el plano económico, una real inclusión supone la participación en actividades económicas que contribuyan al desarrollo del país”. (Día 1 Diario El Comercio 2016: ¿Inclusión o bolsón electoral? 20 de abril).

Además, el énfasis en las (necesarias) políticas de inclusión –conducidas por el MIDIS- si bien ponen el acento en los sectores vulnerables desprotegidos, suelen postergar o distraer la reflexión sobre la necesidad de construir sistemas de protección más amplios.

Por ello los desafíos que deben afrontar el diseño y despliegue de las políticas sociales – de cara a lograr un desarrollo sostenible- son todavía diversos, especialmente si consideramos los riesgos de reducción de la tasa de crecimiento económico del país o de aparición de crisis por disminución en los precios de las materias primas. Este tipo de situaciones económicas podrían incrementar nuevamente la pobreza o dificultarían la consolidación de los avances logrados.

Desde el lado de las políticas públicas y económicas: hacen falta políticas de diversificación productiva y estrategias intensivas en empleo que permitan una generación de ingresos laborales para la población, que no dependa solo de nuestra exportación de materias primas.

Desde el lado de las políticas sociales –y de manera articulada a las políticas económicas- hace falta promover capacidades y educación para el trabajo, así como una provisión pública de bienes y servicios que satisfagan necesidades básicas y mejoren la calidad de vida de las familias.

#### **4.3.- Los desafíos de la política social a nivel económico en el Perú**

El gran desafío no es el de eliminar la pobreza en tanto situación, sino en tanto proceso. Hay que crear las condiciones para la inclusión económica en particular, pero sin dejar de tener en cuenta que superar la pobreza y la exclusión es un proceso integral, en tanto deben atenderse simultáneamente a los procesos de inclusión sociales, culturales y políticos.

Impulsar la inclusión económica implica pensar –siguiendo el marco conceptual desarrollado en el capítulo 1, en expandir, en particular, el mercados del empleo, el mercado de crédito y el mercado de seguros; y pensar en superar los desafíos para que la población sea incluida en estos mercados o en otros mercados relevantes (como el de bienes y servicios).

Se trata tanto de posibilitar el ingreso de las personas a estos mercados, como de mejorar las condiciones en que las personas pobres o vulnerables acceden o se desempeñan en estos mercados. Implica conocer los procesos o factores que excluyen a las personas de una participación plena en los mercados. Como nos dice Carolina Trivelli:

Una de las claves para lograr avances sostenidos y significativos para esta población es que logren no solo aliviar sus condiciones de pobreza y exclusión (en el corto plazo) sino que se inserten en rutas sostenibles de superación de la pobreza, mejorando su seguridad alimentaria, incrementando y diversificando sus fuentes de ingresos, incrementando su dotación de activos productivos y su seguridad, etc. La discusión y la apuesta de articular la política social con programas productivos no es una idea exclusiva del Perú. Hay en el mundo sendas discusiones y experimentos en proceso para desarrollar lo que se suele llamar “programas de graduación de la pobreza”, que son programas integrales que incluyen asistencia social, transferencias de activos y capacidades, desarrollo de oportunidades comerciales y empoderamiento de las familias más pobres. Lo que buscan es identificar el paquete mínimo (y sus componentes) para que las familias más pobres logren superar sostenidamente dicha condición. (Trivelli 2016: 18)

Durante el gobierno de Ollanta Humala, en el MIDIS, se ha analizado las condiciones para posibilitar que los beneficiarios del Programa Juntos emprendan estrategias de desarrollo económico. Ello es una necesidad, no solo para los beneficiarios de este Programa, sino para los diversos grupos y segmentos que componen nuestra sociedad.

El desafío, a nivel del mercado de trabajo o de la situación laboral, es proporcionar empleo decente al conjunto de la población o al menos a un sector significativo de ella.

Encontramos que al año 2015 solo un 26,8% de la población cuenta con empleos formales, empleo que se concentra sobre todo en grandes unidades económicas. De acuerdo con el tamaño de empresa, el 64,0% de los trabajadores formales se desempeñan en empresas de 31 a más personas. (INEI 2016). Y si bien podemos suponer que la gran mayoría de los trabajadores formales cuentan con empleos decentes<sup>13</sup>, según la definición de la OIT, también es cierto que parte de esos trabajadores formales no está totalmente

---

<sup>13</sup> El trabajo decente sintetiza las aspiraciones de las personas durante su vida laboral. Significa la oportunidad de acceder a un empleo productivo que genere un ingreso justo, la seguridad en el lugar de trabajo y la protección social para las familias, mejores perspectivas de desarrollo personal e integración social, libertad para que los individuos expresen sus opiniones, se organicen y participen en las decisiones que afectan sus vidas, y la igualdad de oportunidades y trato para todos, mujeres y hombres. <http://www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang-es/index.htm>

protegido. Cerca de un 20% de trabajadores del sector formal no contaban, en el año 2010, ni con seguro de salud, ni con sistema de pensiones, 8.6% de los trabajadores del sector formal eran pobres. (WIEGO 2010).

Para incrementar la cantidad y calidad del empleo, la problemática es múltiple y compleja, pues el empleo depende tanto de la capacidad de la economía para producir y vender bienes y servicios como de las propias características de la fuerza de trabajo. Los desafíos son múltiples pues el problema del empleo plantea también enfrentar la inadecuación de los saberes, la baja productividad y las remuneraciones insuficientes.

Se requieren cambios estructurales y no solo en la tramitología o tributación para posibilitarles mejores posibilidades. Ello implica contar con políticas de mediano y largo plazo.

#### **4.3.1. Hacia un modelo económico generador de empleo y trabajo digno**

La ampliación del empleo y del trabajo asalariado, reputado usualmente como formal requiere, por un lado, apostar por sectores intensivos en mano de obra, como turismo o agro, facilitando inversiones, desarrollo de productos y acceso a mercados para esos sectores. y por otro, contribuir a la calificación de la mano de obra. Uno de los factores que mejor contribuye a elevar la productividad e ingresos de los trabajadores es el nivel y tipo de educación.

En gobiernos anteriores se han impulsado programas dirigidos a mejorar las calificaciones de los trabajadores: como ProJoven, Revalora-Perú y Vamos Perú, entre otros, facilitando la inserción laboral juvenil y la reconversión laboral de trabajadores desplazados. Pero se requiere una mayor escala y procesos formativos de mejor calidad.

Otro desafío clave, desde el punto de vista del trabajo y el empleo, es el posibilitar un más amplio desarrollo de las micro y pequeñas empresas, denominado muchas veces sector o economía informal, donde se concentra la mayor parte de los empleos precarios. Se suele presentar el desafío –y el actual gobierno no es la excepción- como la formalización de las micro y pequeñas empresas.

Aproximadamente la mitad de los pobres urbanos que trabajan lo hacen por cuenta propia, todos ellos en el sector informal, y un 30% más trabaja para microempresas o pequeñas empresas, muchas de las cuales también son informales. Del mismo modo el 40% de todos los empresarios informales son pobres, mientras que entre los empresarios formales esa proporción es del 15%. (Sánchez-Páramo 2006: 16).

La población ocupada en el sector informal en 2015 ascendió a 11.645.000 personas, equivalente al 73,2% de la población ocupada. De ese porcentaje 17,2% corresponde al empleo informal en el sector formal y 55,9% al empleo informal en el sector informal, que se desempeña fundamentalmente, en un 80%, en unidades empresariales de menos



de 5 trabajadores. Ese porcentaje llega a 91% si consideramos unidades empresariales de menos de 31 trabajadores, aunque muchos de ellos son realmente trabajadores independientes que trabajan por cuenta propia (43%). (INEI 2016). Podemos estimar – en base a otro trabajos- que solo un 20% tiene acceso a un sistema de pensiones y que menos del 60% tiene acceso a seguros de salud, el SIS sobre todo.

En el año 2015, se registró 8 millones 709 mil unidades productivas, de las cuales el 76,5% son informales (6 millones 666 mil) y el 23,5% son formales (2 millones 43 mil). En el sector informal podemos calificar como microempresas a 4 millones 280 mil, son Unidades Productivas no agropecuarias de Hogares, sin RUC, y en el sector formal podemos calificar como microempresas a 1 millón 563 mil, son Unidades Productivas de Hogares, con RUC, (INEI 2016). Es decir, tenemos en el país 6 millones 843 mil Unidades Productivas no agropecuarias de Hogares, a las que preferimos llamar, para efectos de este trabajo, microempresas.

Según el INEI, en el año 2012, un 13% de hogares tenían ingresos que provenían en un 100% del sector formal, un 40% de los hogares tenían ingresos que provenían íntegramente del sector informal y un 47% de los hogares tenían ingresos que provenían de ambos sectores. Solo el 3% de los hogares con ingresos provenientes en un 100% del sector formal eran pobres; un 38% de los hogares con ingresos provenientes en un 100% del sector informal eran pobres y lo eran un 12% de aquellos hogares con ingresos mixtos. Podemos apreciar una relación importante entre trabajar o pertenecer al sector informal y estar en situación de pobreza. (INEI 2012).

Pero el desafío, para general empleo, es mucho más amplio que la simple formalización, pues implica mejorar la calidad de los productos o servicios que elaboran las microempresas, mejorar sus capacidades para la gestión, mejorar su acceso al financiamiento y a servicios de protección social, así como a servicios de desarrollo empresarial y nuevos mercados. Si se quiere solucionar estructuralmente el problema del empleo en el país, las políticas públicas deberían brindar atención preferente a estos sectores, las microempresas, con una visión de desarrollo económico integral.

En el caso de actividades productivas se requiere de asistencia técnica, capacitación en aspectos productivos y de gestión, apoyo en el mercado y acceso al financiamiento. A su vez esto exige una coordinación con otras instituciones públicas y privadas de la sociedad civil, ya que estos asuntos escapan del ámbito de acción de las instituciones directamente involucradas en la lucha contra la pobreza. (Sagasti 1998: 89).

#### **4.3.2. Facilitar a la microempresa el acceso al crédito y los seguros**

El mercado de seguros es un sector poco desarrollada en el país, aparentemente no forma parte de nuestra cultura. Sin embargo, es una necesidad pues nuestra población está expuesta, recurrentemente, a shocks externos (robos, accidentes, incendios, enfermedades, fallecimiento, vejez y sismos) y solo unas 800,000 personas están cubiertas –al menos parcialmente- contra estas contingencias.

El 40% de los hogares pobres y 30% de los no pobres sufrieron choques adversos ante choques adversos, una de las reacciones es solicitar préstamos; esa fue la principal

reacción para los hogares no pobres, tanto urbanos como rurales en el 2008, y lo fue para un 10,2% de los hogares pobres que sufrieron esos choques (aunque la mayor parte tuvieron que sufrir la pérdida de ingresos y/o patrimonio sin poder compensarla y obligándose a disminuir su alimentación o consumo. (Yamada 2010: 112).

Tenemos una población que requiere una diversidad de seguros. Si bien hay cierto avance hacia el aseguramiento universal en salud, hay muchos problemas de calidad en la cobertura. Hay mucho trabajo por realizar –desde el punto de vista de las políticas públicas- para incrementar los niveles de protección frente a eventuales contingencias. Al 2013 el valor del mercado de seguros era del 1.6% del PBI, mientras que en Chile es del 4.25% y el promedio en Latinoamérica del 2.9%. (El Comercio).

En esta área no parece haber una acción gubernamental específica (fuera del apoyo a los bomberos), la expansión de los seguros se deja al sector privado. Es un área en que habría que explicar, capacitar y pensar en el costo de los seguros para la población, especialmente en un contexto en que se han multiplicado los desastres de diverso tipo (Niño costero, incendio en Las Malvinas).

El acceso de la población al sistema financiero en general y al crédito en particular también es una exigencia del desarrollo. Una mirada reciente es plantear el acceso de la población no solo al microcrédito sino al sistema financiero en general.

Facilitar el acceso al crédito a los microempresarios ha sido una tarea asumida, desde los 80, centralmente por el sector privado, primero el social-asociativo y luego por el empresarial, cuando se visualizó el microcrédito también como negocio. Desde el Estado ha habido cierto nivel de acompañamiento con programas específicos, alentados muchas veces por la Cooperación internacional, y con algunas estructuras ad-hoc. Podemos suponer que el Estado cuenta con una política o lineamientos de política al respecto, lo que revisaremos en los siguientes capítulos.

#### **4.4.- Las mypes y las políticas sociales para un desarrollo integral**

Sea porque la informalidad es percibida como un problema, sea porque los microempresarios constituyen un sector con cierta capacidad de referencia política, los diversos gobiernos se han planteado, en mayor o menor medida, impulsar su desarrollo o formalización. Se ha mantenido a lo largo de los diversos gobiernos el criterio de que es necesario impulsar acciones de promoción económica, que suelen estar –a nivel del Estado- bajo responsabilidad de los Ministerios ligados al empleo, la producción y el comercio, aunque son múltiples las instancias que implementan programas de este tipo.

El sector informal es un impedimento para el crecimiento de la productividad laboral. De acuerdo a estimaciones oficiales sólo el 21 por ciento del PIB es producido de manera informal. Sin embargo, estimaciones también apuntan a que el 70 por ciento de los trabajadores son informales. La productividad laboral en el sector informal es mucho más baja (en el sector de manufactura sólo una cuarta parte comparada al sector formal). Esta

situación arrastra hacia abajo el potencial de productividad y crecimiento de toda la economía. La alta informalidad también puede ser un reflejo del crecimiento limitado de las empresas en el sector formal, donde no se crean oportunidades laborales a un ritmo adecuado, lo cual resulta en más informalidad. (Banco Mundial 2015: 6).

Durante las décadas de los años 70-80s se dieron leyes de pequeña empresa en los años 1976 y en el año 1980, buscando establecer un sistema tributario preferencial y otros incentivos, como el Fondo de Promoción de la Pequeña empresa - FOPE en el Banco Industrial del Perú y se dispuso la creación de las EIRL (DL 21435 24/2/76, DL 23189 19/2/80). En los años 1982, 1983 y 1985 se formularon Leyes para la industria y la pequeña industria y se empezó a diseñar algunos instrumentos de promoción, se pensaba estas todavía como parte de la dinámica de sustitución de importaciones. En el año 1981 se dio una nueva ley orgánica para el Banco Industrial, buscando impulsar políticas de fomento para este sector. Pero el apoyo efectivo a las microempresas fue mínimo en este periodo.

Las principales actividades del Estado antes de 1990. En esta época la promoción a las PYMEs se realizaba básicamente a través de tres canales (o estrategias): (i) Crédito, en el que intervienen el Banco Industrial del Perú (BIP), COFIDE, FOGAPI, FOPEI (Fondo de promoción para la pequeña empresa industrial, el Programa del BCR a través de IDESI y el PRODESE (Ministerio de Trabajo); (ii) Parques Industriales para la pequeña empresa, cuya expresión más importante fue la de Villa El Salvador; (iii) Servicios no financieros, a través de ITINTEC, Artesanías del Perú, la Dirección de Artesanías y la Dirección de Promoción de la Pequeña Empresa del MICTI, la División del promoción del BIP y el IDAMPEI del SENATI. En la actualidad quedan muy pocas de esas instituciones y programas. (Villarán 1988b: 7).

Durante los gobiernos de Alberto Fujimori se dieron múltiples procesos. Por un lado, se buscó captar políticamente la incipiente organización de este sector, asimilando a algunos de sus principales dirigentes y exponentes, como se visualiza en la participación de Máximo San Román, primero, y Ricardo Márquez, después, como vicepresidentes del gobierno, quienes buscaron impulsar iniciativas en pro de la Mype. Quizás la más visible de estas medidas fue la de compras masivas de bienes como chompas, uniformes y calzado escolar, carpetas –de un millón de unidades en cada caso- como una forma de incentivar trabajo para las mypes, además de contar con productos que ofrecer como parte de las acciones asistenciales del gobierno. Este fue un periodo de gobierno de clientelaje político.

Por otro lado, a lo largo de esta década de gobierno, se planteó el impulso a la micro y pequeña empresa desde distintas instituciones. En el MITINCI se crea el Programa de Pequeña y Microempresa PPME en 1994; el PRODAME, en el Ministerio de Trabajo venía impulsando procesos de formalización desde 1990. El PPME diseña lineamientos de política para el sector en 1996 de manera concertada—a través de la Mesa Pyme- con las diversas instituciones que desde el gobierno y el sector privado (gremios, asociaciones, cooperación) trabajaban con este sector, desarrollando sinergias con estos diversos actores.

En el año 1991 –con la asesoría de Hernando de Soto- se crea el Régimen Único simplificado, RUS, con el Decreto Legislativo 705, para facilitar la tributación de los pequeños negocios, la obtención de licencias municipales y la constitución de parques industriales. En 1997 se creó PROMPYME, dependiendo de la Presidencia del Consejo de Ministros, para facilitar la búsqueda de mercados para los productos y servicios; en 1998 se crean los Centros de Investigación Tecnológica (CITEs); se crearon 3 CITEs públicos: calzado, madera y licores (pisco y vino) con apoyo de la AECI con miras a facilitar el desarrollo e innovación tecnológica. Junto a PROMPYME se crearon programas como Profese, Maquicentros y se impulsó, en 1997, la creación de MiBanco como banco para la micro y pequeña empresa, que si bien se planteaba como un banco estatal, se lanzó finalmente como un banco privado con carácter social.

Foncodes, a través del Programa de Apoyo al Pequeño y Microempresario (PRODEPYME) también impulsaba iniciativas económicas, sobre todo vinculadas a los núcleos ejecutores en las zonas rurales; al 31/6/1998 había otorgado 96,827 créditos por un total de 255,414,217 soles, logrando generar 0.71 empleos por cada crédito otorgado.

Entre los años 1990 y 1998 es posible identificar 22 programas de apoyo a la MYPE –no necesariamente coordinados entre sí. Entre 1990 y 1999, según información de las propias instituciones, se habrían invertido, de acuerdo a una estadística incompleta más de mil seiscientos millones de dólares siendo los rubros más importantes los servicios financieros (774,829,221 US\$), los programas especiales (725,437,948 US\$) y la asistencia técnica (150,889,797 US\$). Según la misma fuente, su efecto en el empleo llega a 771,979 siendo el servicio con mayor incidencia en este aspecto el de asistencia técnica (208,895). (Villarán, 1998b).

Cabe resaltar en el conjunto de estos programas aquellos dirigidos a la promoción del microcrédito, que recibió un fuerte impulso en este periodo. COFIDE replanteó su diseño desde 1992, planteándose como una institución de segundo piso, proveedora de fondos; FOGAPI amplió sus operaciones como afianzadora brindando unas 6,000 cartas fianza en este periodo e incluso el Banco de Materiales planteó viviendas taller. El gobierno canalizó fondos propios y de la cooperación para posibilitar la creación de MiBanco en base a la estructura de ACP, una ONG formada por empresarios que venía brindando micro créditos desde los años 80.

Por otra parte, COFIDE canalizó un conjunto de fondos del BID, la CAF y la AID dirigidos a potenciar el sistema de microfinanzas de las Cajas Municipales, Rurales y las Edpymes, además de los fondos tradicionalmente canalizados a través de los bancos. El papel de la cooperación internacional fue clave en este periodo, no solo por la canalización de fondos para el microcrédito sino por la implementación de programas de amplio espectro como el de ADEX-AID-MSP o el programa FONDEMI, financiado por la Unión Europea en convenio con MITINCI que posibilitó la capacitación de varios miles de empresarios, en un sistema de subsidio a la demanda, llamado BonoPyme y la implementación de programas de microcrédito de forma asociada entre ONGs y la Banca privada.

A estos programas hay que añadir el de COFOPRI, creado en 1996, que si bien no es en estricto un programa de apoyo a la MYPE o al microcrédito se inspiró en las tesis de

Hernando de Soto y buscaba formalizar la posesión de la propiedad con miras a posibilitar el acceso al crédito al contar con una garantía real.

En este periodo hubo una inversión significativa en la promoción de la micro y pequeña empresa, quizás de manera algo dispersa. Algunos autores, como Javier Herrera del CIES, critican esa inversión en un sector tan heterogéneo, lo que no permite impactos significativos. Ciertamente, la promoción de la Mype, no puede realizarse sin una estrategia de conjunto para el desarrollo económico y social, ya que la microempresa depende de los eslabonamientos económicos y no puede desarrollarse por sí misma.

En las postrimerías del segundo gobierno de Alberto Fujimori se dio la Ley 27268 para la micro y pequeña empresa, que califica a las empresas por el número de trabajadores, plantea el rol promotor del Estado, los instrumentos de promoción y facilidades para la licencia Municipal. Se crea un Comité interministerial con 5 Ministerios para el impulso de los programas de capacitación.

Con Alejandro Toledo, se pensando en abordar la promoción de la Mype como un tema de promoción del empleo, se plantea la rectoría del tema Mype, pues hasta el 2001 no había ningún organismo encargado de definir las políticas relativas a la micro y pequeña empresa, y se adscribe esta al Ministerio de Trabajo. Se crea el Vice Ministerio de promoción del Empleo y de la Micro y Pequeña empresa, y en julio del 2002, la Dirección Nacional de la Micro y Pequeña empresa DNMYPE, quienes formularon una Ley Mype. La Ley de promoción y formalización de la micro y pequeña empresa, Ley 28015, plantea en el año 2003 un régimen laboral especial y esquemas mixtos semisubsidiados de cofinanciamiento del Estado y los microempresarios para cubrir los costos de la salud y jubilación y programas de capacitación y financiamiento. Se trataba de brindar derechos básicos a los trabajadores de la microempresa, con los que usualmente no cuentan.

La acogida de la Ley fue relativamente baja desde el punto de vista del número de microempresas que se acogieron a ella, 32,000 hasta el 2007, en parte porque los regímenes subsidiados demoraron en implementarse, no llegando nunca a funcionar el pensado para la jubilación, pero también por costos laborales que ello implica.

Durante este periodo se mantuvo programas como el BonoMype, Prodame, Profese, se desarrolló el Programa Perú Emprendedor. Se dispuso de fondos canalizados por COFIDE, reforzando su rol, y el Banco de la Nación comenzó a operar como ventanilla para facilitar servicios financieros, especialmente allí donde no existían otras instituciones. También se impulsó instancias de coordinación nacional y local como el CONAMYPE y los COREMYPE. Los CITEs públicos siguieron funcionando, y se impulsó nuevos CITEs pero de corte privado y regional como fueron los de plantas medicinales en Loreto en el 2002; confecciones y textil en Arequipa el 2002 y el 2003; agroindustriales el 2003 y el 2004 en Tacna, Arequipa y Piura. A los que siguieron, ya en el periodo de García, los de logística, software, lácteos y confecciones entre el 2006 y el 2009.

El equipo responsable del tema buscó reasignar por lo menos, un 10% del presupuesto de lucha contra la pobreza, para financiar programas de promoción a la MYPE o asumir

algunos de los programas sociales desde una óptica de generación de empleo. “Ninguna de las dos cosas se hizo realidad. No había voluntad política en el gobierno para producir una reforma de la política social”. (Vildoso 2004: 88).

Con Alan García, en su segundo periodo, se replantea la institucionalidad rectora de las políticas para las microempresas, regresando el tema de la Mype a PRODUCE, además de la promoción de Cooperativas. En noviembre 2008, privilegiando una mirada netamente empresarial, se diseña una nueva Ley Mype, D Leg 1086 Ley de Promoción de la Competitividad, que deja de lado el número de trabajadores como un elemento de definición de los tipos de empresa, centrándolo en los volúmenes de venta. Esta ley posibilitó que empresas de mayor tamaño se incorporen al régimen laboral promocional, lo que indujo a un mayor número de empresas a inscribirse en estos regímenes; se planteaba también, en esta Ley, un régimen de salud semicontributivo, vía el SIS, y un sistema de pensiones sociales, que nunca se implementó.

En este periodo se disuelve Prompyme y se crean los programas de MiEmpresa y Compras MyPerú, que focalizan su acción en la promoción de pequeñas empresas formalizadas y con potencial de mercado, aunque los presupuestos asignados fueron mínimos.

El Estado peruano, operando desde el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR), PRODUCE y MTPE, sólo ha aplicado 15 millones de soles, en el presupuesto de 2006, para atender las necesidades de la microempresa en términos de la provisión de los servicios de desarrollo empresarial (SDE). Dicha cifra, bajo cualquier perspectiva, es totalmente insuficiente para atender la demanda de dicho sector y, menos, para convertirse en un medio sostenible de inclusión social. (Gamero 2011: 6).

Durante el gobierno de Ollanta Humala se ha mantenido ese esquema, buscando apostar por empresas vinculadas a nuevos mercados o nuevas tecnologías, vía el financiamiento, mediante donaciones, de empresas star-ups o de certificaciones y nuevos estándares o procedimientos y la implementación de diversos programas como son Gamarra Produce, Compras a MYPerú (en el cual han participado 14,227 mypes), COOPERA Perú, Desarrollo de Capacidades para la Gestión de las Cooperativas, Programa de Nuevas Iniciativas Empresariales, Premio Nacional a la MYPE y Gestionando Mi Empresa.

Vía normas especiales emitidas por el ejecutivo para la promoción de inversiones se ha impulsado la creación Fondo MIPYME, mediante la Ley N° 30230, de garantía crediticia, con miras a mejorar las condiciones de acceso al financiamiento de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas. Igualmente se han dado normas en torno al impulso de la factura negociable o factoring, que favorecería el financiamiento para las microempresas que les venden a grandes empresas.

En julio de 2015, se promulgó el reglamento de la Ley 29623, Ley que promueve el financiamiento a través de la factura comercial como un título valor. Se estima que ello podría facilitar liquidez a más de 900 mil empresas, gracias a las operaciones que podrían generarse con las facturas negociables, producto de la venta de bienes o prestación de servicios que le realizan a las grandes empresas y cuyos plazos de pagos superan 30 ó 90 días. (CMIF 2015: 8).

Desafortunadamente, la concepción del *factoring* supone que los bancos son accesibles a todas las microempresas recién formalizadas –un hecho que no ocurre en la práctica– y más aún, que los titulares de las microempresas pueden destinar un día a la semana a hacer la cola del banco y negociar las facturas emitidas durante esa semana, hecho que tampoco es realista. (García 2010: 17).

Con el actual gobierno de Pedro Pablo Kuczynski (2016-2021), en los primeros meses y al amparo de las facultades legislativas se han planteado también un conjunto de medidas: un nuevo régimen tributario para la mype, RMT. DL 1269, que los rebaja para las microempresas más pequeñas con un Impuesto a la Renta de 10% a los que perciben menos de 15 UIT y pagos a cuenta del 1% de los ingresos para aquellos que ganen menos de 300 UIT; ampliación del alcance de las Leyes de Funcionamiento para giros afines y cajeros corresponsales; prórroga del Programa de compras estatales hasta el 31/12/2018; impulso a la factura negociable y ampliación del plazo de acogimiento al Fondo de Garantía Empresarial FOGEM hasta el 31 de diciembre de 2021, con la finalidad de garantizar los créditos que las entidades del Sistema Financiero Nacional otorguen a favor de la micro, pequeña y mediana empresa productiva, de servicios y comercio; ello como parte de la promesa de permitir el acceso al crédito formal a menores costos financieros y bajar la informalidad.

En este largo proceso, de políticas sociales y económicas en entornos cambiantes, podemos apreciar, que los diversos gobiernos han mantenido una atención en la micro y pequeña empresa y se han definido ciertos niveles de institucionalidad, funciones y metodologías de trabajo al interior del gobierno para la promoción de la micro y pequeña empresa. Sin embargo, no se cuenta con un esquema ni con los recursos adecuados para hacer frente a la envergadura y complejidad del problema que se tiene que atender; donde se requiere de múltiples estrategias y soluciones que consideren las particularidades y posibilidades de cada una de las dinámicas económicas existentes al interior de este gran conglomerado.

El reflejo de la real voluntad política del Estado hacia una determinada acción es el presupuesto que se le asigna. La cifra mencionada (15 millones de soles), evidencia que la promoción a la microempresa es más discurso que apoyo real. ¿Por qué los programas de corte asistencial como Juntos o de empleo temporal como Construyendo Perú (ex A Trabajar Urbano) tienen más recursos que el apoyo a la microempresa? (Gamero 2011: 7).

Las acciones impulsadas por los diversos gobiernos han estado marcadas por diversas concepciones, usualmente la de impulsar las Mypes a la formalización, rebajando los requisitos para su constitución y /o la observancia de normas laborales; o han estado motivadas también por dar respuesta a situaciones de crisis con miras a ampliar el mercado interno o en reacción a las presiones de los gremios Mype. Aunque cabe señalar que también ha habido esfuerzos por impulsar aquellas dinámicas que permiten mayores sinergias entre las microempresas o entre estas y su entorno; así, se han estudiado desde el Estado y la academia las dinámicas de los clústeres o conglomerados (Gamarra, Villa El Salvador o El Porvenir en Trujillo), las posibilidades de concentración territorial, las

dinámicas fronterizas, los eslabonamientos con las grandes empresas vía servicios de proveedores, las dinámicas de innovación tecnológica y de respeto del medio ambiente. Desde el sector privado también se han impulsado algunos de estos procesos.

Muchas veces estas acciones han estado dirigidas a los sectores más dinámicos de la microempresa, que son las que tienen mayores posibilidades de mercado; aunque también se han impulsado acciones en el otro extremo, invirtiendo en iniciativas económicas ligadas a sectores sociales, pero con menores posibilidades de desarrollo.

Buena parte de las “microempresas” son actividades unipersonales muy inestables, en general desempeñadas en situaciones absolutamente precarias, carentes de condiciones empresariales mínimas. Algunos de los destinatarios de los préstamos y asesoramiento técnico han logrado salir adelante, y mantienen viva la esperanza y la plausibilidad de los argumentos en estos tipos de programas. Lamentablemente de los fracasos y los fracasados no se escribe la historia, de manera que es todavía imposible establecer la representatividad de los casos exitosos, sobre todo en términos de sustentabilidad de las actividades emprendidas. (Vilas 1997: 944).

Pero, para la implementación de los instrumentos de promoción: fondos de financiamiento de servicios de desarrollo, sistemas de garantía, etc, se carece de recursos importantes que permitan vislumbrar un cambio en la metodología de intervención hacia este importante segmento empresarial. Además, si bien se observa un sector empresarial MYPE muy activo, altamente emprendedor, pero también con un alto índice de mortandad empresarial, como consecuencia del inexistente rol promotor del Estado. (Gamero 2011: 10).

Las medidas de política más usadas han sido las Leyes Mypes, las Compras estatales, la Promoción selectiva de sectores de microempresas y la constitución de fondos de promoción, fondos para la innovación o para facilitar el crédito.

En base al gran despliegue de programas y fondos en el periodo 1993-1998, se estimó que existían las condiciones para la configuración de una política social de apoyo a la microempresa, (Vildoso 2000); sin embargo, estas posibilidades se fueron diluyendo a partir del año 2001. Si bien los gobiernos posteriores han atendido al sector de manera puntual a la microempresa, como parte de las funciones de gobierno y de las políticas sectoriales, pusieron el acento en la promoción de las grandes inversiones, como forma de dinamizar la economía. En todo caso el acento ha estado en los últimos años, en apoyar aquellas micro y pequeñas empresas con mayores posibilidades de vincularse al mercado, sea por contar con economías de escala, en aglomeraciones como VES o Gamarra, contar con posibilidades de innovación (las star-ups) o estar vinculadas a cadenas de valor, como el café o cacao o incluso la minería. Paralelamente desde mediados de los 90 se plantaba desarrollar políticas de apoyo a la micro y pequeña empresa basadas en mecanismos de mercado y en la acción del Estado en un rol de "segundo piso", sobre todo a través de la creación de mecanismos que permitan el desarrollo de un mercado de servicios para la MYPE, aunque la inversión y subsidios del Estado en ese tipo de mecanismos se ha dado de manera limitada y puntual.



Sin dejar de tomar en cuenta todos estos contextos y procesos, queremos centrarnos en el análisis del microcrédito, en tanto es uno de los instrumentos de promoción a la Mype que ha tenido un nivel de continuidad y permanencia en el tiempo, expandiéndose en importancia cada año; expansión debida fundamentalmente al crecimiento económico y a la iniciativa empresarial privada en lo que había sido, hasta fines de los 90, una metodología impulsada por el sector social.

Al momento de diseñar e implementar políticas para la Mype, ha estado presente en todo momento la necesidad de facilitar el acceso al crédito. A inicios de los 90 era claro que las posibilidades de acceder a un crédito para las microempresas eran muy bajas, era un trámite muy engorroso, pedían muchas garantías y requisitos y la banca no estaba interesada en responder a los requerimientos de las empresas de menor tamaño, tanto por los costos implícitos en ello, como por falta de metodologías adecuadas.

Hemos asistido a un conjunto de cambios y procesos que han ido mejorando la situación de acceso al crédito para las microempresas. En los años 90 se impulsaron desde el Estado, con participación de la cooperación, programas de crédito, se posibilitó la creación de MiBanco, se diseñaron y fortalecieron instancias de crédito de primer y segundo piso y se habilitaron fondos de respaldo. En los 2000 se ha apostado por fortalecer la participación del sector privado en la provisión de estos servicios, ampliado la regulación desde la SBS y habilitados nuevos fondos de garantía o préstamos. Veremos con más detalle estos procesos en los próximos capítulos.

#### **4.5.- La inclusión financiera como estrategia de promoción del microcrédito**

Es conveniente también analizar el tema del microcrédito dentro del proceso de inclusión financiera que ha sido planteado en los últimos años, especialmente por el gobierno de Ollanta Humala de manera articulada con los organismos internacionales.

La inclusión financiera ha recorrido un largo camino. Hace menos de diez años atrás, la discusión en este ámbito se centraba casi exclusivamente al microcredito: pequeños préstamos de poca magnitud que permitían a los emprendedores de la base de la pirámide ampliar sus actividades. Si bien este instrumento sigue siendo un servicio crucial para personas de bajos recursos, investigaciones realizadas por muchas instituciones de todo el mundo han demostrado que el microcredito es solo un elemento en la ampliación del acceso a servicios financieros para la población de bajos recursos. Hoy en día, la capacidad de la inclusión financiera de empoderar a las poblaciones de bajos ingresos la ha colocado casi en primer lugar en la agenda de desarrollo sostenible mundial. La inclusión financiera, en su sentido más amplio, requiere un mayor acceso a una serie de productos financieros para poblaciones tradicionalmente subatendidas o excluidas. (EIU 2015: 6).

Actualmente, en Perú, solo el 29% de la población adulta tiene acceso al sistema financiero; es decir, a algún tipo de producto bancario: ahorros, cuenta corriente, pago de haberes, tarjetas, transferencias. En Chile el promedio es de 63% y en Brasil de 68%.

Según Arellano Marketing, el 62% de la población guarda sus ahorros en efectivo en su casa; en provincias esa cifra llega al 65%, pues no tienen acceso a medios formales de ahorro o no confían en ellos.

Numerosos estudios han señalado, incluso de forma causal, que las personas que tienen dificultades para entender el contexto financiero en el cual se desenvuelven tienen una menor probabilidad de acumular activos, ahorrar en fondos de retiro, además de tomar peores decisiones de endeudamiento y diversificación, entre otras conductas que limitan sus posibilidades de acceder a mejores niveles de vida. (Mejía 2016: 11).

Ello ocurre, a pesar del crecimiento del país en los últimos años, que ha permitido la expansión del crédito en general y del crédito de consumo, las tarjetas de débito y crédito y la posibilidad de efectuar pagos y transacciones mediante las redes de agencias en bodegas y otros centros de expendio. En nuestro caso ha habido un incremento importante pero limitado si nos comparamos con otros países.

Según el Global Findex del Banco Mundial, tres de cada cuatro individuos en el mundo no mantienen productos bancarios (alrededor de 2.500 millones de personas). Esto no solo responde a limitaciones de ingreso en las poblaciones afectadas, sino también a factores tales como costos de acceso (distancias y tiempos que dificultan el acceso de usuarios potenciales a las plataformas de servicio de los oferentes) y educación financiera. (Superintendencia Chile 2016: 7).

El Perú se encuentra muy por debajo del promedio de América Latina en indicadores de inclusión financiera. Y la situación es más grave para los sectores pobres o vulnerables, las mujeres, los jóvenes, los sectores de menos ingresos y los sectores rurales presentan porcentajes menores de acceso al sistema financiero. Solo un 2.2% de las personas del quintil más pobre estaban bancarizadas en el 2011, según la ENAHO. Solo un 39% de los distritos del Perú cuentan con una agencia bancaria; aproximadamente cuatro millones de peruanos viven en los 1,120 distritos restantes. A ello se añade el desconocimiento sobre el funcionamiento del sistema financiero. El Perú tiene el menor puntaje en Educación Financiera entre los países de la CAN, solo el 17% de la población sabe calcular tasas de interés.

En el año 2014, solo el 29% de personas mayores de 15 años en Perú tenía una cuenta de ahorros en el sistema financiero formal, lo cual contrasta con el promedio de América Latina y el Caribe, que alcanzó un nivel de acceso de alrededor del 51% (Banco Mundial 2014). Si analizamos a detalle este mismo indicador, se observa que los grupos con mayores niveles de exclusión financiera son las mujeres (23%), las personas con bajo nivel educativo (12%), los jóvenes (20%) y la población perteneciente a los quintiles inferiores de la distribución del ingreso (18%). Es decir, el sistema financiero no ha logrado que la población en general pueda aprovechar de forma masiva las oportunidades que este podría ofrecer gracias a su solidez sistémica y buena calidad regulatoria. (Yancari 2016: 5).

#### **4.5.1 Políticas sociales para la inclusión financiera**

Durante el gobierno de Ollanta Humala la inclusión financiera se convirtió en un objetivo de política, en la medida que se considera que un adecuado uso de los servicios financieros potenciará la economía y las oportunidades de las personas.

Diversas acciones se han emprendido en ese sentido:

En febrero 2014 se creó una Comisión Multisectorial de Inclusión Financiera, adscrita al MEF que elaboró y aprobó en agosto 2015 la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera. La estrategia nacional entiende la inclusión financiera como un concepto multidimensional y propone tratarla desde sus diversas aristas; mejorar el acceso y el uso de productos y servicios financieros (cobertura), impulsar productos y servicios de calidad, ajustados a las características de los usuarios e impulsar procesos de educación financiera. Como parte de esta estrategia –en coordinación con el sector privado- se han diseñado instrumentos de pago (como la factura negociable), implementado facilidades en las transacciones, iniciado programas de promoción del ahorro y medidas de protección al consumidor.

La Comisión Multisectorial está realizando un seguimiento semestral de los avances en la estrategia. Revisan sobre todo las acciones que realizan el BCR, la SBS, el MEF, el MIDIS, el MINEDU. Uno de los medios que se está privilegiando desde esta mirada de inclusión financiera es el dinero electrónico y/o digitalización de las transacciones, con miras a facilitar transferencias, pagar servicios y ahorrar, reduciendo los tiempos de operación. El sector privado se estaría comprometiendo a participar de la extensión del sistema financiero por estos medios, aprovechando los nuevos canales que ofrecen los medios virtuales.

La priorización de los pagos digitales es crítica para expandir la inclusión financiera en el país, tomando en cuenta que 70% de los peruanos no tienen una cuenta en una institución financiera formal, y que el Perú cuenta con una ‘economía informal’ relativamente alta, la cual representa 49% del PBI. El comportamiento de pagos está correlacionado fuertemente con la economía informal. En particular, el alto uso del efectivo, y como consecuencia, el bajo uso de los pagos digitales es común en países con economías informales grandes, tales como la del Perú. (Innovalue 2016: 5)

En esa misma perspectiva, una iniciativa privada, con apoyo de la CAF, desarrollada recientemente, es la Billetera Móvil (BIM), la cual provee una plataforma compartida e interoperable para pagos móviles, que podría ser aprovechada sustancialmente para impulsar aún más la digitalización de pagos. La plataforma fue lanzada en febrero de 2016 y ha tenido 70,000 usuarios registrados en el primer mes de lanzamiento. Ha sido diseñada para todo tipo de celulares y para transacciones pequeñas, con un límite de 2,000 soles mensuales. Por otra parte, la Comisión de Economía del Congreso aprobó –en noviembre 2012- el proyecto de Ley de Monedero Electrónico, que se supone duplicará la bancarización.

A partir de estas iniciativas, diversas instituciones del Estado han diseñado y están impulsando programas de Educación Financiera, con cierto apoyo del sector privado, por otra parte:

La SBS y el MINEDU vienen diseñando el Plan Nacional de Educación Financiera en coordinación con el BM, con el objetivo de diseñar un instrumento de política y un plan de acción que permita articular esfuerzos y promover la mejora de los conocimientos, actitudes y capacidades financieras de todos los segmentos de la población para la adecuada toma de decisiones. (CMIF 2015: 11).

La SBS tiene un programa de capacitación financiera y ha capacitado a más de 15,000 personas en el 2012. Del mismo modo, FONCODES está, desde el 2013, impartiendo módulos de inclusión financiera y usa cajeros para la entrega de fondos en programas de transferencias de dinero condicionadas. Asimismo, el BN también está haciendo educación financiera.

Del mismo modo, diversos proyectos del MINAGRI, con apoyo del FIDA, entre el 2002 y el 2014, han impulsado programas en la Sierra Sur con miras a llegar a los hogares rurales y pobres, excluidos del sistema financiero formal. Existen además diversos proyectos realizados de forma articulada entre organismos públicos y privados. Varios de estos programas están vinculados a los Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas como Juntos (Agrorural, Proyecto Capital, Grade, Cefi, Asbanc).

Por otra parte, el MIDIS es una de las instituciones que ha asumido de manera más comprometida el impulso a programas de inclusión financiera. En particular lo está haciendo con los programas de transferencias monetarias condicionadas, como Juntos y otros como Mi Chacra emprendedora (Haku Wiñay), en torno a los cuales se planteó alcanzar a un millón de personas en pobreza extrema, dotándolas de herramientas financieras (créditos y ahorros). 1,300.000 usuarios de programas sociales poseen una cuenta de ahorros, según el MIDIS; de estos 833,000 corresponden a Juntos. Asimismo, el MIDIS & Asbanc están llevando un programa de inclusión financiera. Y 63% de usuarios de Juntos con una tarjeta de débito. (El Comercio. Suplemento Portafolio 13 de mayo 2015). El Midis visualiza los programas de transferencias monetarias condicionadas como una puerta de entrada para que los beneficiarios, por lo general excluidos, accedan al sector financiero formal

.

Ciertamente es un gran avance el contar con una Estrategia Nacional de Inclusión Financiera. Son realmente significativos los esfuerzos, sobre todo del sector privado, aunque también del Banco de la Nación, por contar con una mayor cobertura de agencias y agentes en el territorio nacional. También hay que saludar los pasos dados hacia la digitalización de las operaciones, el impulso a la billetera móvil y la promoción de programas de educación financiera. Acciones que inciden en conocimientos, cultura y ahorro de tiempo y en la mejora de la calidad de vida de los usuarios.

Si bien es cierto que algunos de los programas de microcrédito están incidiendo en la generación de una cultura de ahorro e impartiendo educación financiera. Sin embargo, no

podemos dejar de considerar, que la inclusión en el sistema financiero solo será posible a partir de las posibilidades de la población de manejar excedentes o liquidez (ahorros, transferencias o créditos), lo que implica políticas económicas de mejora de los ingresos. No basta trabajar la oferta, que es el aspecto que privilegian las políticas, debe considerarse las capacidades financieras de la población. Según la CAF (2015) el 45% de la población peruana admitió no haber ahorrado activamente en el último año y un 26% prefirió "ahorrar bajo el colchón", las posibilidades de ahorro son bajas y tampoco es rentable o atractivo hacerlo si no posibilita acceso a créditos u otros servicios.

## **CAPITULO V**

### **Políticas sociales en curso para el desarrollo del microcrédito**

El financiamiento de la microempresa es una necesidad para el desarrollo de la economía informal y el fortalecimiento de los empleos, ello está explícito en diversos documentos del gobierno de los sectores vinculados al desarrollo: Ministerio de Trabajo, Ministerio de Producción, Banco de la Nación, COFIDE, FOGAPI, la SBS y muchos otros, incluido el MEF, así como en numerosas leyes. La cooperación internacional, multilateral principalmente, también ha trabajado significativamente en este sentido, de manera asociada al Estado.

Estas instituciones han emprendido en diversos momentos acciones para impulsar a las MYPEs en general y el microcrédito en particular, muchas veces de manera intersectorial y de manera articulada con el sector privado. Han respondido así a sus objetivos y funciones generales.

El microcrédito en el Perú no habría alcanzado la talla que tiene hoy sin la participación de todas las instituciones mencionadas en el primer párrafo y que han cumplido –en su momento– un rol clave para impulsar a las Mypes, aunque podríamos pensar que han cumplido sobretudo un rol de acompañamiento, habiendo sido el sector privado el que ha asumido la labor central de su expansión.

Cabe preguntarse si contamos como país con una política social de promoción al microcrédito pensada como instrumento de inclusión económica, en un país que requiere tener un tejido económico que incorpore realmente al desarrollo a la mayor parte de la población trabajadora.

Y ello requiere visualizar si se han trazado realmente metas y objetivos para incorporar a las Mypes al desarrollo, o al menos una parte de ellas, y se ha estructurado la institucionalidad necesaria para ello, con la voluntad necesaria, los fondos adecuados y la evaluación de lo avanzado, estableciendo el rol efectivo que ha cumplido (o puede) el Estado en la promoción del microcrédito.

### **5.1.- Necesidad y carácter de políticas sociales para la promoción de la MYPE y el microcrédito**

Un desarrollo económico inclusivo requiere considerar medidas de promoción para la MYPE y el sector informal en general, que abarca al 70% de la fuerza laboral. Medidas que permitan mejorar sus capacidades de producción, productividad, gestión y desempeño en los mercados. Hace falta que el Estado asuma un rol promotor de las pequeñas empresas y microempresas. Ello implica darles acceso a los servicios financieros que hoy son muchas veces atendidos por canales informales con costosos intereses.

Hacen falta “medidas que fomenten instituciones y mercados financieros sanos, sostenibles, independientes de decisiones y manejos extra-económicos, también independientes de inyección continua de transferencias, y con calidad gerencial en la administración de sus recursos y servicios financieros, y, finalmente, que incorporen continuamente a la micro empresa hoy fuera del sistema financiero, como clientes graduados y bancarizados”. (León 2006: 4).

La competitividad de la microempresa se promueve y para ello se requiere de instrumentos explícitos de política sectorial. En atención a lo ya señalado, necesidad de políticas sectoriales explícitas y construcción de ventajas comparativas, el diseño de una política –deliberada, pensada, orientada, planeada- a favor de la microempresa es el medio que conjuga crecimiento económico, elevación de la productividad, generación de excedente económico con inclusión social de casi dos tercios de la PEA del país. (Gamero 2011: 8)

Hay consensos –entre la academia, las multilaterales y las mismas instituciones del Estado como la SBS o COFIDE- y es propio de las nuevas características señaladas por Parodi para las políticas sociales (Parodi 1997), en que si hay problemas de acceso al financiamiento para las MYPEs, la acción del Estado consiste en crear condiciones para que haya mejor acceso al mismo, y no otorgar directamente la ayuda en términos de subsidios, respetando el principio de subsidiariedad.

En materia de financiamiento, la experiencia predominante es la de que el Estado se retira del otorgamiento de créditos de primer piso subsidiados y adopta una estrategia de intermediación en que el sistema financiero asume sus propios riesgos y el empresario privado define las áreas o rubros donde realizar sus inversiones. La evaluación del Estado otorgando créditos directos, o garantías, indica no sólo que se generan pérdidas fiscales, sino también distorsiones en el largo plazo que atentan con la eficiencia y la competitividad en los mercados. (Fonseca 1999: 4).

Muy característico de la región centroamericana, ha sido la adopción de programas nacionales de promoción elaborados por los propios estados en la cual ellos actúan como proveedores de recursos financieros (entidad de segundo piso) para agentes institucionales que brindan los servicios de crédito para la PYME. Estos programas han constituido hechos políticos que han puesto en claro el valor de la atención financiera a las PYME, han logrado hacer fluir volúmenes significativos de fondos para crédito al sector, movilizado entidades ejecutoras de servicios financieros de primer piso, ocasionalmente han suministrado servicios

complementarios y de soporte, estimulando en otras, una mayor expansión y difusión de varias modalidades financieras de atención. (Fonseca 1999: 5).

El papel del Estado –actualmente y bajo la concepción de la subsidiariedad del Estado propia de las políticas sociales “modernas” (o neoliberales)- sería el de promover a instituciones de carácter privado que asuman el papel de cubrir las necesidades de microcrédito del sector, sin competir con ellos o establecer tasas preferenciales o subvenciones directas.

Con “medidas (que) deben orientarse específicamente a consolidar la oferta microfinanciera (sus instituciones y productos) y su entorno o marco institucional. Como criterio general la política económica deberá involucrar a las instituciones financieras, reguladas o no, con experiencia y conocimiento de mercados regionales pequeños, rurales, volátiles, riesgosos y con problemas de información. Estas instituciones, comerciales o microfinancieras, deben mostrar capacidad de ofrecer depósitos y préstamos, e incluso seguros, remesas y otros servicios adecuados a la demanda; en tanto, su tecnología financiera debe garantizar alta recuperación y posibilidades de reducir costos operativos y financieros, i.e., ser al menos sostenibles” (León 2006: 4)

## **5.2.- Experiencias existentes en políticas sociales para la Mype y el microcrédito**

La formulación de políticas como la planteada ya ha sido asumida, desde hace varios años, en diversos países por lo que es plausible pensar en diseñar políticas de Estado que sobrevivan los gobiernos y que contemplan a nivel de promoción de la MYPE: capacitación, asistencia técnica y búsqueda de mercados, para mencionar las acciones más usuales; y a nivel del microcrédito, provisión de fondos para las instituciones financieras que operan microcréditos y eventualmente directamente vía instituciones especializadas.

Si se observa la experiencia internacional (países europeos, asiáticos y americanos), se encuentra que el desarrollo alcanzado y el bienestar de su población, se han originado en las políticas de promoción dirigidas a sus MYPE, que son las que de manera más directa e inmediata, son capaces de mejorar las condiciones de vida de la población en tanto involucran a una gran cantidad de empleos, no siempre de la mejor calidad. En el caso peruano, por el contrario, no se encuentra aún una intervención estatal, coherente, orgánica, coordinada y eficiente en pro de la MYPE. Si bien se ha desarrollado, parcialmente, el tema institucional, éste no ha logrado consolidarse. (Gameró 2011: 10).

Si damos una mirada a nuestros vecinos, México, Chile, Argentina, Colombia, Brasil, para no hablar de USA o la Unión Europea encontramos políticas de promoción de la microempresa y del microcrédito diseñadas y en pleno funcionamiento.

Entre ellos destaca, a nivel de la promoción de las MYPEs: los programas de capacitación del SEBRAE (Servicio Brasileiro de Apoio a la Micro y Pequena Empresa) de Brasil, una institución parecida al SENATI. Argentina destina fondos para reembolsar los gastos de



capacitación de las Mypes. Chile brinda asistencia técnica y becas para el incremento de la productividad. México capacitación en gestión financiera; estos 3 últimos países hacen promoción de las cadenas productivas y México y Chile cuentan con programa de incubadoras de empresas. Chile cuenta con una institución, SERCOTEC, dedicada a apoyar el desarrollo de competencias, mercados, redes y TICs; el SENCE se encarga de la capacitación laboral. En Argentina el ente encargado es la Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional - SEPYME

A nivel de la promoción del microcrédito Chile, a través de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), FOGAPE, FOGAIN y el FOSIS colocan líneas de crédito a través del sistema financiero y otorgan garantías para los microcréditos, para corto y largo plazo, para activos y capital de trabajo. Además de fondos de capital de riesgo y para transferencia tecnológica, así como subsidios de consultorías y asistencia técnica, fomento a la calidad y desarrollo de proveedores. México: a través de Nacional Financiera (NAFINSA) y el Banco Nacional de comercio exterior, administran diversos fondos: de apoyo en estudios de mercado, fortalecimiento de la capacidad de gestión, integración de cadenas productivas, para apoyo de intermediarios financieros no bancarios y fondos para apoyar el desarrollo económico nacional en coordinación con los gobiernos y las instituciones de nivel subnacional. Argentina cuenta con un Programa Global de Crédito y un Fondo Nacional para la creación y consolidación de microemprendimientos (FOMICRO) y un fondo para la reactivación de las regiones, así como fondos para la de promoción de clusters y redes productivas con impacto en el desarrollo regional. Los 3 países cuentan con fondos para capital semilla<sup>14</sup>.

Y varios de los países de este lado del continente cuenta con esquemas parecidos Colombia: cuenta con un fondo nacional de garantías, Brasil canaliza financiamiento a las Mypes a través de diversos bancos, Venezuela tiene programa de créditos para los núcleos de desarrollo endógeno y en Centro América han impulsado varios programas al respecto.

Bolivia, con su Ley 393, Ecuador, Nicaragua y El Salvador también tienen políticas de promoción al microcrédito con mayor énfasis en lo social que incluyen fomento a sectores productivos, regulación de la tasa de interés, medición del desempeño social de los servicios financieros, transparencia de costos y medidas de protección al consumidor (que también la contempla Perú) y promoción de las microfinanzas.

En setiembre del 2010 la Cámara de Representantes de los EEUU aprobó un proyecto de préstamos presentado por Obama por US\$ 30,000 millones para la pequeña empresa; destinado a garantía para los créditos a las mypes, capital de riesgo para la creación y crecimiento de empresas, financiamiento a las exportaciones y créditos para desastres naturales. El proyecto incluye exoneraciones impositivas por 12.000 millones de dólares. La Unión Europea cuenta con el programa EU Progress Microfinance programme, manejado

---

<sup>14</sup> Para un detalle mas amplio ver Gamero (2011) con un análisis comparativo de las políticas de Promoción a la Mype con Fondos Públicos en Perú, México, Chile, Argentina.

por el EIF European Investment Fund y el European Investment Bank con 203 millones de euros, para el periodo 2010-2013 para garantías y desembolsos que es colocado a través de 16 instituciones de microfinanzas, bancarias o no, para pequeños préstamos a empresas de menos de 10 trabajadores.

Estos son ejemplos de cómo es posible implementar, desarrollar y mantener políticas en pro de la Mype, en las cuales el microcrédito es un elemento fundamental, pues sin financiamiento estas no pueden desarrollarse.

### **5.3.- La acción del Estado peruano en pro del microcrédito y de la inclusión financiera de las Mype**

Actualmente la acción política del Estado en pro de la micro empresa está estructurada en torno a una serie de normas e instituciones, que establecen grandes líneas –o funciones- de trabajo pero sin un plan integrador, tanto en el sentido de que dentro del Estado se tenga en cuenta la transversalidad del tema y la necesidad de articularlo, como en el sentido de que al ser la microempresa un sector muy vasto se necesitarían objetivos y metas para cada sector, en ausencia de esta se produce cierta autoselección.

a.- Desde el punto de vista normativo contamos con una Ley de Micro y Pequeña empresa y leyes conexas.

La norma vigente es la Ley 30056 del 2013 que modifica la Ley vigente hasta ese entonces, el Decreto Legislativo 1086 del 27/06/2008. Esta norma es indicativa desde su nombre pues se denomina Ley de Impulso al Desarrollo Productivo y al Crecimiento Empresarial, en lugar del de Ley de Promoción de la Competitividad, Formalización y Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa y del Acceso al Empleo Decente que ostentaba la 1086, anulándose –al menos en el título- la meta de la formalidad y el empleo decente. La Ley 30056 amplió el régimen laboral especial a la pequeña empresa y ampliando los criterios a nivel de volumen de ventas para ser considerado micro o pequeña empresa, desaparece el número de trabajadores como criterio de definición del tamaño empresarial.

Esta norma señala también de que el reglamento de la Ley establecería las medidas promocionales en beneficio de las instituciones privadas que brinden capacitación, asistencia técnica, servicios de investigación, asesoría y consultoría, entre otros, a las micro, pequeñas y medianas empresas y en general busca incentivar al sector privado en la provisión de servicios a las MYPE.

Se mantienen los lineamientos señalados en la 1086 respecto a la promoción del financiamiento para las mypes: promueve el acceso a las microfinanzas, el fortalecimiento de las IMFs supervisadas por la SBS, la incorporación de las instituciones no reguladas de las entidades no reguladas que proveen de servicios a las Mypes y el que COFIDE, Banco de la Nación y Banco Agrario promueven y articulan programas de financiamiento, pero sin especificar acciones o responsabilidades específicas al respecto.

La ley plantea también el acceso al FIDECOM Fondo de Investigación y Desarrollo de la competitividad.

b.- Desde el punto de vista institucional encontramos en las estructuras de gobierno y del Estado un conjunto de instituciones que tienen dentro de sus objetivos y/o acciones el impulso a la micro y pequeña empresa y a las iniciativas económicas en general, además de responsabilidades genéricas en el impulso al microcrédito.

Tenemos como entidad central PRODUCE, que se supone es rectora del tema, aunque está centrada en los programas que ellos conducen antes que en articular al conjunto de instituciones del Estado al respecto. Los programas de Produce, impulsados desde el Vice Ministerio de MYPE e Industria están centrados en las Mypes competitivas, con servicios de capacitación, asistencia, certificación, innovación.

Hace pocos días, el 3/2/2017, el ministro de la Producción, anunció la creación de la Dirección de Digitalización y Formalización para impulsar la formalización de las micro, pequeña y mediana empresas (Mipyme) a través de los Centros de Desarrollo Empresarial (CDE) y la Dirección de Innovación, señalando que sus prioridades serán la formalización y la digitalización; se reafirma así la voluntad formalizadora como objetivo de este gobierno (PKK) antes que reflexionar sobre mecanismos de integración y desarrollo de la MYPE.

Tenemos también un conjunto de instituciones con responsabilidades en diversas dimensiones de la marcha empresarial: la SUNAT para la tributación, el Ministerio de Trabajo para los aspectos laborales, el Ministerio de Salud para los temas de aseguramiento en salud de los empresarios y sus trabajadores (aunque EsSalud depende del Ministerio de Trabajo), incluso el MEF para los temas de jubilación. Ciertamente estas instituciones tienen responsabilidades en estos temas con el conjunto de la población, pues son políticas o servicios cuasiuniversales. Sin embargo, en casi todos estos servicios existen regímenes especiales para la MYPE por lo que es necesario impulsar sinergias en ellas y ver sus efectos de manera integral sobre el desarrollo de la MYPE.

Existen además un conjunto de instituciones gubernamentales con responsabilidades en el impulso al microcrédito, usualmente como parte de responsabilidades más amplias, en las cuales el microcrédito es un proceso especial, estas instituciones son:

**Cuadro N° 19: Principales instituciones y/o Programas de promoción de la Mype y el Microcrédito**

<b>Institución de Gobierno</b>	<b>Función/Programas/Acciones</b>	<b>Detalles</b>
Ministerio de la Producción PRODUCE	Programa Mi Empresa Centros de servicios Compras MiPerú Factoring Incubadoras de Empresas  FIDECOM CITE	Para empresas formales Programa en desarrollo Programado hasta 2021 Por demostrar efectividad Star-ups  Fondo para la Innovación Centros de Innovación
MTPE	Capacitación laboral EsSalud	
Ministerio de Salud	SIS – Régimen semicontributivo para microempresas	
SUNAT	Regímenes tributarios especiales para la MYPE	Nuevo RUS RMT (enero 2017)
COFIDE	Banca de segundo piso Centros COFIDE PRIDER-UNICAs	Fondeo de IMFs Formalización MYPE Inclusión financiera
SBS	Regulación	
Banco de la Nación	Ventanilla para microcréditos	
FOGAPI	Garantías	
MINAGRI	Impulso de cadenas productivas agropecuarias AgroIdeas	
Sierra Productiva	Impulso de cadenas productivas agropecuarias	
MTC	Pro Vías: Impulso de mypes ligadas al mantenimiento de caminos	

<b>Institución de Gobierno</b>	<b>Función/Programas/Acciones</b>	<b>Detalles</b>
MIDIS	Impulso a la autonomía económica y la inclusión financiera FONCODES JUNTOS	
MIMPv	Impulso a la economía autónoma de las mujeres	Han creado una dirección para ello en el 2015, con apoyo de la CEPAL. Han avanzado muy poco hasta el momento.
Gobiernos Regionales	Las Direcciones Regionales de Producción tienen la función de promover a las MYPEs	
Gobiernos Municipales	Las áreas de Desarrollo económico consideran programas MYPEs	Hay metodologías como las ODEL

Fte: Información general, elaboración propia. El cuadro no pretende ser exhaustivo.

COFIDE. La Corporación Financiera de Desarrollo fue creada en 1971 como banca de desarrollo, en 1992 se convirtió en banca de segundo piso para aportar recursos financieros para el desarrollo y asesorar a las Mypes. Su función central es la de canalizar recursos, del Estado y la cooperación hacia diversas actividades.

A nivel de la microempresa y microcrédito tiene a su cargo los diversos fondos – manejados como fideicomisos- que se ha ido creando el Estado para financiar o garantizar a las Mypes. Ha dirigido estos fondos, y los de la cooperación, hacia el sistema financiero en general: la banca, las Edpymes, CMACs, CRACs y ONGs.

En ese sentido ha administrado los fondos del Programa PROBID por 200 millones de US\$ a fines de los 90s y el Fondo de Respaldo a la Pequeña Empresa FONREPE, constituido en 1996 con 20 millones US\$ aportados por el Estado para mejorar el acceso al crédito a través de la Banca Múltiple. Ha tenido a su cargo también el Fondo Múltiple de Cobertura MYPE creado por Ley N° 28368 29/10/2004 para la ejecución de programas de garantías y seguros a favor de la MYPE y el Programa Especial de Apoyo Financiero para la MYPE (Promype), que entre el 2006 y 2009 desembolsó 321 millones a través de 58,900 operaciones con las IFIS.

En el 2007, COFIDE colocó US\$ 300 millones a la mype, además de colocaciones en cadenas productivas, que se maneja a través de las oficinas regionales. El Fondo Múltiple de Cobertura MYPE (Cobmype) financia programas de garantía y pólizas de seguros. Relanzado en Octubre del 2008, con 50 millones y administrado por COFIDE. El Fondo de Garantía Empresarial FOGEM, de 300 millones de soles, creado por el MEF

y que inició a operar en el 2009 al cual se acogieron: BCP, Continental, ScotiaBank, Interbank, BIF, Financiero, Comercio, CMAC Cusco, Del Santa, Caja Metropolitana, CRAC Nuestro sr. De Luren, Nuestra Gente, Edpyme Crear Arequipa, COFIDE también puede participar en el capital de fondos de inversión que apoyen a las MYPE innovadoras. y manejar capital de riesgo, aunque no hay reportes al respecto.

COFIDE cumple también un rol promotor, mediante capacitación y asesoría en torno al desarrollo de las microempresas, el fortalecimiento de las IMFs y la inclusión financiera. Como parte de ese rol el Centro COFIDE, capacita y asiste en la formalización empresarial, atendiendo en diversos distritos y ciudades del país; ha capacitado también a las Instituciones microfinancieras y ha impulsado el Programa Inclusivo de Desarrollo Empresarial Rural (PRIDER), que establece las Uniones multifamiliares autogestionarias, denominadas Unión de Crédito y Ahorro (UNICA). Este programa, iniciado en el 2006, agrupa a productores agropecuarios en torno al manejo de sistemas de sus propios ahorros y créditos, financian emprendimientos con los aportes de sus socias, pagan un interés del 2% por los ahorros que administran y cobran 5% por los préstamos que otorgan; existen 911 UNICAS, que agrupan a 16,000 familias de Lambayeque, Cajamarca, Ica, Piura y Ayacucho, que trabajan con su propio capital de 9 millones de soles, COFIDE participa como promotor de alfabetización financiera y observador, este programa tuvo apoyo de la CAF. No se cuenta con un balance de la administración de estos fondos en sentido de que hayan sido utilizados eficientemente para el desarrollo de la MYPE.

La Superintendencia de Banca y Seguros, SBS, División microempresas tiene a su cargo la regulación de las entidades de microfinanzas. Regula en general el manejo de fondos, las provisiones, analiza los ratios de situación y previene de eventuales problemas de liquidez o falta de fondos, nuevos productos, así como criterios para la calificación de los créditos y/o los deudores.

La regulación peruana ha sido calificada como una de las mejores de América Latina. En general, desde la SBS se ha alentado:

- Central de riesgos con información completa sobre los deudores
- Reporte de Información financiera
- Cero restricciones al otorgamiento del crédito
- Libertad para fijar tasas y comisiones
- Protección al usuario y transparencia
- Supervisión y regulación de las microfinanzas
- Protección del ahorro-red de seguridad financiera
- Promoción de la inclusión financiera.

Pero cabe señalar que es una supervisión y regulación centrada en el buen funcionamiento del sistema financiero, que si bien hace esfuerzos por comprender los desafíos económico-sociales, trabaja con los parámetros del libre mercado que no permite establecer tasas o metas de cobertura social, geográfica o sectorial.

El caso peruano también propicia la autorregulación. Es por esto que en el caso de deudores minoristas o informales la regulación simplifica los requerimientos a un informe comercial –adaptándose sobre todo al medio rural- y cada empresa define los requerimientos de información al cliente para realizar la operación; en cambio, tratándose de un volumen de operaciones y complejidad mayor se solicita un informe Económico Financiero que involucra información más fina de las operaciones y los clientes.

Por otro lado, la flexibilidad de la regulación le ha permitido ir de la mano con el cambio tecnológico, de tal manera que los corresponsales bancarios que existen desde 2005, ahora permiten la apertura de cuentas bancarias; desde 2010 se llevan a cabo operaciones de banca móvil y próximamente se tendrá una Ley de Dinero Electrónico, por lo que el tiempo entre la innovación tecnológica y su regulación es prácticamente simultáneo. (FOROLACFR 2013: 21).

El papel del Banco de la Nación es básicamente el del manejo y administración de los flujos de fondos del sector público, una de sus principales virtudes es la amplitud de su red de agencias, estando presente en muchos puntos del país donde no hay otra entidad del sistema financiero.

El 10 de agosto 2006 se constituyó el Programa Especial de Apoyo Financiero a la Microempresa y Pequeña Empresa (Prompyme) del BN (decreto supremo del MEF) por el cual el BN pone a su disposición su infraestructura y facilidades de liquidez para que las IMFs la aprovechen como ventanilla para ampliar el despliegue de microcréditos especialmente allí donde no hay otra oferta, cubriendo las zonas donde no llega la actividad privada.

Antes de llegar a esa definición hubo mucha discusión pues algunas personas planteaban que el BN actuara con sus propios fondos promoviendo el microcrédito; recibiendo observaciones, tanto del MEF por no corresponder a su objetivo y del sector privado por no respetar el principio de subsariedad. Finalmente obtuvieron la aprobación de la SBS.

Actualmente el BN tiene convenios con 14 instituciones con las cuales ha colocado, a través de sus ventanillas unos 82,000 créditos por cerca de 220 millones de nuevos soles, a través de 150 ventanillas. Entre las instituciones que han operado a través de este sistema están Mi Banco, Edyficar, Proempresa, Confianza, Crear Arequipa, Caja de Paita, Sr.de Luren.

El Banco de la Nación es también parte del programa de transferencias monetarias condicionadas, Juntas, actuando como pagador.

El Fondo de Garantías para préstamos a la pequeña industria, FOGAPI, se fundó en noviembre 1979 por la acción conjunta de la GTZ, COFIDE, SENATI, APEMIPE y MITINCI (desde 1991), han contado con apoyo de la Cooperación Holandesa y también de la cooperación canadiense; hasta el 94 atendía sobre todo pequeñas empresas industriales

A partir del 2006 ha garantizado cerca de 100,000 préstamos anuales por 150 millones de dólares por año. Para Javier Alvarado Ninguno de los dos fondos de garantía estudiados (FOGAPI y FONREPE), ha servido para ampliar la cartera de créditos a las pequeñas y medianas empresas en la medida esperada. (Alvarado 1996: 39).

Existe también un conjunto de instituciones que se aproximan al tema como parte de sus acciones hacia poblaciones específicas y donde el impulso de las iniciativas económicas es parte de los procesos para mejorar las condiciones de la población, entre ellas tenemos al Ministerio de Agricultura, MINAGRI, Sierra Productiva, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, MTC, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión social, que tienen una aproximación sectorial y/o funcional al tema. En el caso del MINAGRI no podemos pensar el desarrollo rural sin el impulso empresarial de las unidades agropecuarias, uno de los sectores de más alta informalidad; el MTC ha liderado, hace algunos años, la conformación de empresas responsables del mantenimiento de caminos vecinales. El MIDIS considera la constitución y desarrollo de microempresas o negocios como parte de la graduación de los programas sociales como Juntos y Haku Wiñay/Noa Jayatai donde la principal intervención corresponde al FONCODES con el Programa Hogares Rurales con Economías de Subsistencia a Mercados Locales para promover la inclusión económica de los beneficiarios de los programas sociales.

Incluso debiéramos poder contar al MEF entre las instituciones que tienen un papel significativo en el apoyo a la microempresa, pues es la institución responsable de proveer los fondos que cada cierto tiempo son puestos a disposición de COFIDE. Pero sería más importante su implicación en las políticas de promoción de la MYPE; lo ha hecho –hasta cierto punto- con el diseño del Programa Procompite que facilita el direccionamiento de fondos de inversión de los gobiernos locales hacia los sectores económicos, aunque es una iniciativa que se ha desarrollado básicamente en municipios rurales y todavía de manera restringida. En el año 2010 anunciaron que el incremento de la productividad de las micro y pequeñas empresas sería una de las metas que se plantearía en el Presupuesto por Resultados (PpR); sin embargo –al parecer- ello no se concretó.

El conjunto de estas instituciones despliega sus funciones y acciones con una visión sectorial, lo que no deja de cumplir metas y alcanzar logros en sus ámbitos respectivos, pero no encontramos estrategias sinérgicas entre ellas.

Estas instituciones mantienen además cierto nivel de coordinación con el sector privado, la academia y la cooperación para el impulso a algunas de las acciones de promoción.

En el caso del microcrédito se establecen lazos de coordinación con ASBANC, ASOMIF, Federación de Cajas Municipales y COPEME. Son fundamentalmente las mismas con las cuales se coordina la estrategia nacional de inclusión financiera.

Existen dos espacios oficiales de coordinación con los involucrados, estos son el Consejo Nacional del Trabajo y Promoción del Empleo (CNTPE), espacio tripartito que reúne al Estado (MTPE), los empresarios y los trabajadores y donde se contempla también el tema de la micro y pequeña empresa por su importancia como fuente de empleo; y el Consejo Nacional para el Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa CODEMYPE; aunque ambos son espacios con mucho de formalidad y casi sin capacidad de decisión pues los puntos de vista sobre los derechos laborales son completamente distintos entre empresarios (más el gobierno) y los trabajadores.



#### **5.4.- Balance: avances y limitaciones como política social**

Si hacemos un rápido balance de lo desarrollado por el Estado en pro de la microempresa y el microcrédito, tal como se ha ido detallando en los capítulos 2 y 3 encontramos que ha existido –a lo largo de los diversos gobiernos- una acción en pro de la microempresa y el microcrédito.

Este conjunto de instituciones, funciones y acciones que se han mantenido a lo largo de los últimos treinta años pueden llevarnos a afirmar de que –tal como lo formulamos en la hipótesis- el microcrédito y la promoción de la MYPE, se han configurado como una política social, operada fundamentalmente por agentes privados y regulada desde el Estado con criterios financieros.

De hecho encontramos diversos elementos que caracterizan a una política social:

i.- Existe un marco normativo, dado por la Ley MYPE en vigencia y por las funciones definidas para un conjunto de instituciones gubernamentales que forman parte de los sistemas de apoyo de la MYPE.

ii.- Se cuenta con una institución responsable.

iii.- Varias de las acciones propuestas por las normas y de las funciones correspondientes de las instituciones cuentan con presupuestos asignados.

iv.- Se cuenta con referencias de diversas acciones en el sentido de que las acciones en pro de la microempresa han contribuido a incrementar el empleo, las ventas, los ingresos y favorecido a segmentos de la población pobre.

v.- Se han mantenido como criterios –a lo largo de varios gobiernos- la necesidad de reforzar a la IMFs y ampliar el campo de la regulación respecto a las mismas y a los fondos y créditos que manejan; se les ha provisto además de fondos vía COFIDE y/o facilitado el aseguramiento y garantía de sus carteras.

Se cumplen también las características que nos señala la teoría –ver capítulo 1- para las “modernas” políticas sociales:

##### **a. Privatización e institucionalización de la política social**

Los organismos con responsabilidades de política buscan las condiciones para que la ejecución de estas políticas sea asumida por el sector privado, partiendo del supuesto que los servicios pueden ser mejor operados y administrados por agentes privados y en condiciones de mercado. Hay eventualmente, cierto nivel de subsidio del Estado, pero buscando que las acciones y servicios que se brindan a partir de estas políticas tengan niveles importantes de autofinanciamiento.

Se trata de crear instituciones sostenibles, capaces de garantizar la permanencia del servicio. Ello está muy claro en lo referente al crédito para la micro y pequeña empresa. Se ha favorecido la creación de entidades especializadas en microcrédito, como EDPYMES, Cajas Municipales y MIBANCO, subvencionando incluso el lanzamiento de este último (y que está ahora al 100% en manos de la banca comercial tradicional)

En el nivel de los servicios no financieros, el esquema de los centros de servicios promovido por PRODUCE y que se han lanzado este mes de enero 2017 tiene una inspiración similar: impulsar el desarrollo de una oferta de servicios en condiciones de mercado. Cabe señalar que en este caso se trata más de experiencias piloto, dado la menor demanda de este tipo de servicios en comparación con el crédito.

b. Co-financiación por los beneficiarios

Se trata de que los beneficiarios de las políticas asuman parte de los costos que éstas irrogan. De allí la importancia que se le da a los programas de crédito que, además de cumplir sus objetivos en cuanto a mejorar la situación de las microempresas atendidas, tienen la "virtud" que los empresarios de la micro y pequeña empresa están dispuestos a asumir íntegramente sus costos, generando además un margen que permite no solo el autofinanciamiento del mismo, sino una alta rentabilidad para el sector privado que lo opera.

Con ello se traslada la responsabilidad del financiamiento de la política social a la microempresa.

c. Subsidio a la demanda

Para los servicios de capacitación se usó los Bonos Fondemi (Programa de Microempresa UE/MITINCI, en los 90s) donde el conductor de la microempresa (mediante un sistema de cheques convertibles) elige la entidad encargada de brindarla en función de sus necesidades, adquiriendo directamente los servicios de capacitación. Se supone que los microempresarios, que representan al mercado en este caso, dirigirán el subsidio recibido a las entidades de capacitación más competente.

En los últimos gobiernos no se ha insistido en este tipo de esquema.

d. Descentralización

Se ha buscado que Gobiernos Regionales y locales asuman responsabilidades en la promoción de la MYPE. De hecho es conveniente de que lo hagan pues las MYPE requieren del soporte de la institucionalidad local para poder desarrollarse. Pero es vano transferir esas funciones y competencias sin generar las capacidades y recursos necesarios.

Los presupuestos participativos, los SNIPs locales y Pro-Compite son esquemas de financiamiento que supuestamente pueden permitir la descentralización del financiamiento de proyectos de desarrollo económico. La experiencia demuestra que estos esquemas son muy limitados para ello, sin contar que las cortapisas que la misma ley coloca en el camino.

#### e. Focalización

La focalización está planteada aquí más en términos de brindar servicios donde existen aglomeraciones de micro y pequeñas empresas. El objetivo es tener una masa crítica de demandantes de servicios que hagan rentable su provisión en el mediano plazo. El tradicional concepto de focalización en los más pobres deja paso a un concepto de focalización hacia aquellos sectores con mayores capacidades y/o posibilidades de acceder a los mercados. El mismo que también suelen aplicar –si no conscientemente en la práctica– las instituciones de microcrédito, especialmente las privadas, a las cuales les preocupa la rentabilidad del negocio de microfinanzas.

Cabe preguntarse si es posible focalizar en microempresas más pobres, aunque con cierto potencial de mercado. Si bien hay experiencias piloto al respecto desde la sociedad civil, no es evidente de que sean generalizables.

#### f. Participación de los beneficiarios

Las normas de promoción a la MYPE han creado espacios de encuentro y concertación con los beneficiarios. Los principales son el Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo y el CODEMYPE; sin embargo, son entes con muy poca capacidad de lograr medidas prácticas, tanto por la poca capacidad de decisión de los representantes del Estado, como por la debilidad de la representación de las MYPE y por la falta de propuestas factibles.

Pero estas características no parecen ser suficientes para denominar a las acciones en pro de la MYPE y el microcrédito como una política social, pues, primero, no ha logrado llegar a ser formulada e instaurada como tal, a pesar de los intentos que han hecho diversos sectores en su momento, y segundo, la importancia, visión y rol que se le asigna a la MYPE ha ido cambiando en cada gobierno, o al menos en los equipos a cargo de las políticas sectoriales ligadas a la MYPE, pues pocas veces el tema ha merecido la atención del gobierno como un todo.

Podemos también profundizar y relativizar los avances descritos:

La normatividad existente, si bien contiene lineamientos de política y ciertos derroteros de acción, no es una política explícita con objetivos y procedimientos estructurados en el tiempo. La rectoría en el tema es formal, pues no hay una real articulación interinstitucional en el tema. La inversión del Estado en políticas de promoción económica es limitada y atomizada.

Está pendiente la evaluación del impacto de las políticas de promoción a la MYPE y del microcrédito en términos de creación de empleo y alivio a la pobreza, lo cual debiera permitir analizar mejor las virtudes y límites del apoyo a la MYPE como política y afinar su desarrollo. No ha existido un monitoreo de la acción desarrollada que permita establecer los logros y metas hacia adelante; ello lo convierte en una respuesta a una necesidad existente pero sin inscribirla en una política o modelo de desarrollo.

En el caso del microcrédito, el modelo de desarrollo, privilegia el libre mercado. Además, estamos ante un servicio que se desarrolla en condiciones de mercado y que obliga –por las exigencias del fondeo- a rentabilizar la actividad. La orientación sugerida para las nuevas políticas sociales de sentar las condiciones para que el servicio sea asumido por el sector privado se ha cumplido y el microcrédito es asumido ahora, en su mayor parte, por el sector privado tradicional; el margen para hacer política social desde las microfinanzas se va haciendo más estrecho y casi restringido a las ONGs o instituciones de carácter social. Ello sin negar el importante impacto que tiene el microcrédito, provisto por el sector privado, en el desarrollo de las microempresas y las mejoras en las condiciones de vida de sus conductores, al brindarle fuentes de ingreso más regulares y seguras.

Perú cuenta con un enfoque de libertad, pero con estricto control de los riesgos, de la calidad y tecnología de los productos financieros. La tasa de interés no está regulada y se deja al libre mercado. A decir de las autoridades este esquema ha funcionado pues se ha incrementado la competencia y esto ha presionado hacia la baja las tasas de interés, además del downscaling de los bancos también ha contribuido. Por otra parte, existen medidas explícitas para proteger al consumidor porque todas las entidades están obligadas a publicar los costos reales de sus operaciones; poner límite a las comisiones y las cláusulas de los contratos, por zona y por producto deben ser aprobadas previamente por la autoridad. El modelo le ha funcionado al Perú pues en los últimos años, se ha incrementado la cobertura, la captación y la colocación. (FOROLACFR 2013: 20).

## **5.5.- Lineamientos de política**

Los desafíos para contar con una política social en pro de las micro y pequeñas empresas y del microcrédito son varios:

Hace falta una estrategia integral de desarrollo económico que considere incluir a las micro y pequeñas empresas en los procesos centrales del crecimiento, ello implica cuestionar el modelo primario exportador y poner el acento en modelos de crecimiento hacia adentro que expandan el mercado interno y que se planteen la diversificación productiva como una meta de mediano plazo. Ello debiera llevar a formular una política explicitada.

Y el eje de esa política no puede ser la formalización per-se, sino el fortalecimiento de las MYPE como fuentes de ingreso y empleo, con capacidad de integrarse al mercado.

Hace falta también una real articulación interinstitucional en el tema, más considerando de que este es un tema transversal.

Asignando un presupuesto adecuado, viéndolo como una inversión. Invirtiendo principalmente en programas de capacitación e innovación para las Mypes, pero también en estudios y acompañamiento, además de fondos de desarrollo. Todo ello de manera articulada al sector privado.

Pensar sistemas más simples para acogerse a la salud y jubilación, además de invertir en esos servicios como parte de las políticas universales.

Planteando metas y objetivos para cada uno de estos procesos, metas no solo de cobertura sino también de generación de valor añadido y articulación económica, con focalización tanto de los sectores con mayores oportunidades, que requieren sobre todo políticas de competitividad, como en los sectores pobres y vulnerables, que requieren sobre todo políticas de acompañamiento; sin olvidar, en todos los casos, que hay que desarrollarlas en condiciones de mercado.

Los procesos de formalización deben basarse en incentivos reales, ligados al acceso a mercados y en procesos de educación financiera.

En las microfinanzas, si bien hay que continuar apoyando la expansión de las mismas, fortaleciendo a las IMFs, también hay que considerar la posibilidad de colocarse objetivos en cuanto a llegar los segmentos pobres o menos atendidos, pudiendo incentivar, vía el fondeo, a aquellas instituciones microfinancieras con disposición de hacerlo. Articulando además la acción del Banco de la Nación, COFIDE, FOGAPI y la SBS.

Políticas económicas compatibles con estos objetivos incluirán medidas que fomenten instituciones y mercados financieros sanos, sostenibles, independientes de decisiones y manejos extra-económicos, también independientes de inyección continua de transferencias, y con calidad gerencial en la administración de sus recursos y servicios financieros, y, finalmente, que incorporen continuamente a las microempresas hoy fuera del sistema financiero, como clientes graduados y bancarizados. (León 2006: 4).

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1.- Uno de los problemas más sentidos por los empresarios de Huaycán es la falta de financiamiento. Enfrentar esa falta de financiamiento para los empresarios de Huaycán ha sido un proceso largo, en tanto las posibilidades de obtenerlo, en el mismo Huaycán, en su inicio eran limitadas. La oferta y las posibilidades de obtenerlo se han ido presentando en Huaycán en la medida de que se ha ido consolidando como ciudad con una dinámica poblacional y económica propia, lo que ha ido atrayendo a instituciones del sistema financiero. A partir de los años 2000, se incrementa la oferta financiera en Ate-Vitarte, pues se multiplican las agencias de las Edpymes, los bancos y las Cajas Municipales.

Las fuentes de financiamiento para el capital de trabajo de los empresarios son los adelantos de los clientes, el capital propio y los créditos de las instituciones reguladas. El crédito de las instituciones financieras es la principal fuente de financiamiento en número y monto para el 80% de los empresarios de Huaycán, que acuden de manera recurrente a este. Un 20% de los microempresarios acude a prestamistas o familiares, aunque el volumen de este crédito es menor.

Para un 64% de los empresarios, el acceso y manejo del crédito no representa un problema y lo han integrado a su dinámica de gestión. Un 36% de los microempresarios afronta problemas en el transcurso del proceso de devolución del préstamo. Dificultades que se deben, sobre todo, por limitaciones al momento de vender o colocar su producción, lo que reduce sus ingresos y capacidad de pago. Un 11 a 20% de empresarios afronta problemas que los llevan u obligan a renunciar al crédito formal, pues al afrontar pérdidas significativas en el negocio, los intereses se vuelven sumamente onerosos.

Podemos señalar, entonces, de que la hipótesis general planteada al inicio de este trabajo, en el sentido que los microempresarios de Huaycán han logrado establecer sistemas regulares de financiamiento de su producción, es válida. Existe ya una práctica económico-social de acceso al microcrédito para los microempresarios de Huaycán. Aunque cabe señalar que esa práctica presenta niveles de diferenciación, por estratos de la microempresa y que se estructuran lazos de diferente tipo según los microempresarios acudan a las instituciones especializadas en microfinanzas establecidas en Huaycán o a familiares y prestamistas.

2.- La problemática de la microempresa de Huaycán y sus limitaciones para el acceso al crédito son similares para el conjunto de microempresas del país por lo que es pertinente

revisar y analizar el papel que se ha asignado, al microcrédito y la microempresa, en las consideraciones de las políticas sociales en los últimos años.

3.- En Perú, como en diversos lugares de América Latina, el desarrollo de la microempresa y de la denominada economía informal ha sido un fenómeno característico durante las tres últimas décadas. Es conocido el acelerado proceso de migración-urbanización que sufrieron nuestras ciudades, y la aparición del autoempleo y de una gran cantidad de unidades económicas de pequeña escala, frente a la inexistencia de fuentes de empleo asalariado y formal para el conjunto de los nuevos integrantes de la población económicamente activa (PEA). Ello es un efecto del actual proceso capitalista de desarrollo marginaliza a los trabajadores de las relaciones salariales en lo que podemos denominar un “polo marginal” y/o “mano de obra marginal” interdependiente con el sistema capitalista central.

La población ocupada en el sector informal, en el Perú, en el año 2015 ascendió a 11.645.000 personas, equivalente al 73,2% de la población ocupada, que se desempeña fundamentalmente, en un 80%, en unidades empresariales de menos de 5 trabajadores. En el año 2015, se ha registrado 8 millones 709 mil unidades productivas, de las cuales el 76,5% son informales (6 millones 666 mil). En el sector informal podemos calificar como microempresas a 4 millones 280 mil Unidades Productivas no agropecuarias de hogares, sin RUC, y en el sector formal podemos calificar como microempresas a 1 millón 563 mil Unidades Productivas de Hogares, con RUC, (INEI 2016). Es decir, tenemos en el país 6 millones 843 mil Unidades Productivas no agropecuarias de hogares, a las que preferimos llamar microempresas, que es una forma de referirse a las personas en tanto sujetos económicos.

Podemos señalar a estas microempresas como integradas por poblaciones vulnerables, pobre y no pobre, y excluida que deben ser atendidas con miras a incrementar el empleo formal y de calidad que permitan la consolidación de los empleos e ingresos que les permitan mejorar su calidad de vida.

4.- La exclusión está integrada por múltiples procesos o niveles, exclusión social, económica, cultural y política, que pueden acumularse entre sí. Las políticas de inclusión pasan por considerar la integración de la población en todos y cada uno de estos niveles. La exclusión económica actúa sobre todo limitando la participación de las personas en los mercados de trabajo, crédito y seguros.

La inclusión económica debe ser producto de varios factores: crecimiento económico, desarrollo de capacidades, políticas públicas de mediano y largo plazo, pero sobre todo vía la inclusión de las personas en los mercados, con énfasis en los mencionados: trabajo, crédito y seguros.

Requerimos pues políticas que pongan el acento en la creación de empleo en los diferentes sectores, a través de políticas y esfuerzos concertados entre los actores económicos y el Estado, como forma de generar a las personas ingresos sostenibles. Políticas que deben dirigirse tanto a los trabajadores formales como informales, poniendo el acento en sectores que generen empleo y asistiendo y apoyando a los trabajadores por cuenta propia, por lo que se hace necesario la promoción de actividades económicamente equilibradas, socialmente justas y ecológicamente equilibradas.

Las políticas sociales para impulsar a las microempresas, a los trabajadores autónomos y de la economía informal deben entenderse desde una óptica de mejora de la calidad del empleo y de inclusión económica.

Requerimos también políticas sociales y procesos que permitan llevar el crédito, los seguros y los servicios bancarios a sectores más amplios de la población, como una forma de soporte a sus actividades económicas.

5.- El Perú ha desarrollado en los últimos 30 años, un conjunto de políticas económicas y sociales con las cuales se ha logrado ampliar la cobertura de los principales servicios universales, educación y salud, y establecer políticas focalizadas en los sectores más pobres y de pobreza extrema. En ese proceso se ha logrado incrementar el gasto social, logrando mejorar la institucionalización en el despliegue de las mismas.

Uno de los resultados más visibles de estos procesos ha sido una drástica disminución de la pobreza (monetaria). Desde el año 1971 al año 2015 la pobreza ha caído de un 64% a un 21.8% aunque subsisten problemas importantes que evidencian múltiples carencias en la población: anemia (43.5% de los niños y niñas menores de edad están anémicos en el 2016), desnutrición, déficit calórico, necesidades básicas insatisfechas, mala calidad de los servicios educativos y de salud, cuyos indicadores incluso se deterioran, si bien es cierto que han mejorado los ingresos pero no necesariamente la calidad de vida en la misma proporción. La pobreza sigue siendo importante, porcentualmente hablando, en el ámbito rural y en volúmenes de población, en el ámbito urbano, y en especial en los márgenes de la ciudad.

Actualmente, los niveles de bienestar de la población son considerablemente superiores a los de años atrás. Ello no es producto solo de las políticas sociales, sino es el resultado de procesos de crecimiento económico, inclusión y del esfuerzo personal. Esta disminución de la pobreza parece estar ligada sobre todo a los procesos de crecimiento de la economía inducido por la demanda externa y el precio de las materias primas, sobretudo en el periodo 2008-2013 con el boom externo de los commodities, además de las políticas sociales. Podríamos decir que la pobreza ha bajado significativamente, pero sin alterar las causas estructurales: mercado de trabajo reducido, brechas y desigualdades, estructura productiva que está sustentado o basado en el extractivismo minero, gasífero y petrolero.

Este excepcional “crecimiento” económico, no ha modificado la estructura económica productiva, que genera pocos empleos, ni nuestra dependencia de la exportación de



materias primas, lo que nos hace vulnerables ante los shocks externos; aunque se ha logrado ciertos niveles de expansión del mercado interno y de acumulación económica en las familias.

6.- A pesar de los avances, las políticas sociales mantienen un marcado carácter sectorial, con ausencia de un nivel de integralidad. Los programas o servicios sociales adolecen además de problemas de calidad o profundidad, así como problemas de subcobertura, filtración y yuxtaposición entre los programas. Además, estos programas o servicios no están orientados a un proyecto de desarrollo nacional y/o proyecto histórico individual y colectivo para incluir a los excluidos.

El énfasis de la política social ha estado basada en las políticas asistenciales y de cobertura de necesidades básicas, lo que ha permitido superar la pobreza monetaria pero no necesariamente garantizar procesos de inclusión que permitan a las personas participar en procesos económicos de desarrollo, y ni mucho menos disminuir las brechas de desigualdad existentes en la sociedad peruana.

7.- Sucesivos gobiernos, desde Fujimori, Alejandro Toledo, Alan García, Ollanta Humala y hasta el de Pedro Pablo Kuczynski, han implementado acciones en pro del desarrollo de la microempresa. Las medidas más usadas ha sido las Leyes Mypes, normas tributarias especiales, la creación de nuevas instancias o el replanteamiento de las mismas, las compras estatales, la promoción selectiva o focalizada de parques industriales o clusters y la constitución de fondos de promoción, para la innovación tecnológica, por ejemplo, o para facilitar el crédito.

Las acciones impulsadas han estado marcadas por diversas concepciones, usualmente el de impulsar a las Mypes a la formalización, rebajando los requisitos para su constitución y /o la observancia de normas laborales, o han estado motivadas para dar respuesta a situaciones de crisis y de esta manera con miras a ampliar el mercado interno y/o en respuesta a las presiones de los gremios Mype. Muchas de las veces estas acciones han estado dirigidas solo a favorecer a las capas más altas de la microempresa, que son las que tienen mayores posibilidades de mercado; aunque también se han impulsado acciones en el otro extremo invirtiendo en iniciativas económicas ligadas a sectores sociales, pero con baja posibilidad de desarrollo y crecimiento económico.

El Estado –a través de sucesivos gobiernos- ha sido un actor principal en el desarrollo de estas iniciativas. Actualmente, son diversos los organismos del Estado con proyectos o responsabilidades en la promoción de la microempresa, principalmente PRODUCE, COFIDE, FOGAPI. Foncodes, el Ministerio de Trabajo y el MIDIS han desarrollado también diversos programas en su momento. El reciente paquete legislativo, de enero 2016, acaba de lanzar un nuevo régimen tributario para las MYPES.

Podemos apreciar que, si bien es cierto que los sucesivos gobiernos han mantenido programas y fondos, sobre todo en el periodo 1993-1998, dirigidos a promover y/o

fortalecer la microempresa y han definido ciertos niveles de institucionalidad, funciones y metodologías de trabajo al interior del gobierno para la promoción de la micro y pequeña empresa, no se cuenta con un esquema (ni recursos) adecuados para hacer frente a la envergadura y complejidad del problema. Los diversos gobiernos no se han preparado para atender un sector que es sumamente heterogéneo y que requiere múltiples soluciones o políticas, que consideren las particularidades y posibilidades de cada una de las dinámicas económicas existentes al interior de este gran conglomerado; además de considerar sus interrelaciones con las dinámicas centrales del “desarrollo” económico.

Por ello, no podemos hablar, en estricto, de que exista una política social en pro de la MYPE. Aunque debe señalarse, que se han implementado programas que han buscado favorecerla, pero sin grandes éxitos ni una solución de continuidad entre ellos.

8.- Una de las acciones que más se ha desarrollado en el Perú, en pro de la Mype ha sido el microcrédito, no en vano hemos sido señalados por octavo año consecutivo (del 2008 al 2015) por el BID como el país con el mejor entorno para las microfinanzas. (EIU 2015).

Los antecedentes del mismo se remontan a los años 70-80s en que diversas instituciones, respondiendo a las demandas y necesidades de las microempresas, vieron por conveniente iniciar programas de microcrédito inspirándose en experiencias como la del Grameen Bank. Se trataba de posibilitar el acceso de las personas al crédito, en tanto la banca comercial no respondía a este tipo de demandas; ni posibilitaba a las personas, alternativas frente al crédito informal o usurero.

Desde esa época se ha desarrollado un largo proceso durante el cual se han ido fortaleciendo diversos tipos de instituciones microfinancieras. En ese proceso se han ido estableciendo metodologías, formas de trabajo y normativas relativas, e incluso principios y teorías, en torno a forma y sentido del microcrédito. El resultado ha sido la constitución de un sector de instituciones microfinancieras que se han fortalecido, un número creciente de créditos y personas beneficiadas con los mismos y el fortalecimiento de muchos pequeños negocios. El microcrédito es hoy en día –en Perú– un sistema con cerca de dos millones de beneficiarios, con actores públicos y privados, asociativos y empresariales y con préstamos por cerca de 200 mil millones de soles con un crecimiento del 25% por año, en los últimos diez años y con 2/3 de sus colocaciones fuera de Lima.

El primer efecto, del desarrollo del microcrédito, es el acceso al sistema financiero para personas que hace veinte o treinta años no estaban en posibilidades de conseguir un crédito. Según la SBS, 1 millón de microempresarios fueron incorporados al sistema financiero nacional entre los años 2008 y 2012. A la fecha suman 1.8 millones de unidades productivas que perciben créditos regularmente, lo que facilita su participación en la cadena productiva. Actualmente, 22% de las MYPEs utilizan préstamos bancarios, 42% tienen acceso a una línea de crédito; frente a un 8.88% de uso de préstamos para las empresas en el año 1997, según la ENNIV.

El acceso al crédito ha permitido a las microempresas mantener y mejorar su producción, sus niveles de ventas, incrementar su capital, acceso a mercados y el incremento del

empleo. En general, los microempresarios que tuvieron la oportunidad de acceder al crédito consideraron que mejoraron su situación.

Cabe señalar, que, si bien el microcrédito fue iniciado por organizaciones de corte social como medio de responder a la pobreza y exclusión del sistema financiero, es hoy día un producto comercial, que es desarrollado fundamentalmente por la banca comercial. Ya desde mediados de los 90 la tendencia era la de desarrollar políticas de apoyo a la micro y pequeña empresa basadas en mecanismos de mercado y con una acción del Estado en un rol de "segundo piso", a través de la creación de mecanismos que privilegian el desarrollo de una oferta de servicios desde el sector privado. La acción del Estado ha estado dirigida a posibilitar el desarrollo de ese mercado sin poner en riesgo las características del sistema financiero.

9.- Diversas instancias gubernamentales están ligadas al impulso al microcrédito: COFIDE para la provisión de fondos, la SBS para regular los mecanismos y sistemas de préstamo; el Banco de la Nación, para facilitar el acceso al crédito en los lugares donde no llega la banca, FOGAPI para garantizar los créditos.

Estas instituciones crediticias han emprendido en diversos momentos acciones para impulsar el microcrédito de manera intersectorial y articulada con el sector privado. Han respondido así a sus objetivos y funciones generales, lo que ha posibilitado el desarrollo del microcrédito, aunque hay que ser conscientes de que el papel central lo han tenido las instituciones de microcrédito: las Cajas Municipales, las Cajas Rurales, las financieras, las Edpymes, la banca comercial, incluyendo MiBanco, y también las ONGs y las cooperativas.

Actualmente, el modelo de desarrollo del microcrédito, privilegia el libre mercado, como mecanismo de asignación del mismo. Estamos ante un servicio que se desarrolla y otorga en condiciones de mercado y que obliga –por las exigencias del fondeo- a rentabilizar la actividad. La orientación sugerida, para las nuevas políticas sociales, de sentar las condiciones para que el servicio sea asumido por el sector privado, se ha cumplido, y el microcrédito es asumido ahora, en su mayor parte, por el sector privado tradicional. El margen para hacer política social desde las microfinanzas se va haciendo más estrecho y casi restringido a las ONGs o instituciones de carácter social. Ello sin negar el importante impacto que tiene el microcrédito en el desarrollo de las microempresas y las mejoras en las condiciones de vida de sus conductores, al brindarle fuentes de ingreso regulares y seguras.

10.- En términos generales podemos señalar que la primera hipótesis específica es válida en el sentido de que el acceso al microcrédito ha permitido consolidar a las microempresas de Huaycán. El microcrédito ha posibilitado la continuidad del funcionamiento de las microempresas al financiar su producción y el cumplimiento de los compromisos contraídos con los clientes. Ello ha permitido darle un nivel de permanencia a los ingresos de los conductores de estas empresas, cubriendo con ello las diversas necesidades del empresario y su familia. Cabe señalar que este acceso al microcrédito ha sido posible para microempresas con cierto nivel de consolidación y posicionamiento en el mercado, lo que les permite constituirse en sujetos del microcrédito y potenciar con ello el desarrollo iniciado.

11.- Establecido eso debemos concluir que la segunda hipótesis específica planteada al inicio de esta tesis no se cumple, y de que el microcrédito y la promoción de la MYPE, no se han logrado configurar como una política social, orientadas al desarrollo nacional y la diversificación productiva.

Si bien, en los sucesivos gobiernos, la acción en pro de la Mype y del microcrédito ha sido profusa y ha logrado mejorar el desempeño de un número considerable de microempresas, su despliegue no ha sido diseñado con objetivos específicos de política y con una visión procesal en el tiempo. Debemos entonces hablar más de la existencia de una acción política sectorial, que de una política social articulada en pro de la MYPE; son acciones que buscan sobretodo responder a las presiones sociales de estos sectores y a la necesidad del Estado de plantear medidas frente al gran peso de la economía informal.

12.- Los desafíos para contar con una política social orientada a la promoción de las micro y pequeñas empresas y del microcrédito son diversos. Sin embargo, hace falta una estrategia integral de desarrollo económico, que considere integrar a las micro y pequeñas empresas a los procesos centrales del crecimiento económico, ello implica cuestionar el modelo primario exportador y poner el acento en modelos de crecimiento hacia adentro que expandan el mercado interno y que se planteen la diversificación productiva como una meta de mediano plazo. Ello debiera llevar a formular una política explícita de desarrollo replanteando el modelo económico neoliberal en curso, que por su misma naturaleza es excluyente, pues crea islas de eficiencia y competitividad, sobre archipiélagos de ineficiencia.

El eje de esa política no puede ser la formalización per-se, si no el fortalecimiento de las MYPE como fuentes de ingreso y empleo, con capacidad de integrarse al mercado. Los procesos de formalización deben basarse en incentivos reales, ligados al acceso a mercados y en procesos de educación financiera.

En las microfinanzas, si bien hay que continuar apoyando la expansión de las mismas, fortaleciendo a las IMFs, también hay que colocar objetivos para llegar a los segmentos más pobres o menos atendidos, pudiendo incentivar, vía el fondeo, a aquellas instituciones microfinancieras con disposición de hacerlo, articulando además la acción del Banco de la Nación, COFIDE, FOGAPI y la SBS.

## **Recomendaciones**

### **A.- Políticas económicas de inclusión**

El país debe replantear los ejes y objetivos de las políticas sociales incorporando políticas que permitan fortalecer los empleos e ingresos de las personas, yendo más allá de la mera paliación de la pobreza o la provisión de servicios. Se trata de garantizar procesos de inclusión que permitan a las personas participar en procesos económicos de desarrollo. Se requieren políticas que deben dirigirse tanto a los trabajadores formales como a los trabajadores informales, poniendo el acento en sectores que generen empleo y asistiendo y apoyando a los trabajadores por cuenta propia, para elevar su productividad y mejorar sus condiciones de trabajo.

Y ello debe realizarse en el marco de una política integral de desarrollo económico que permita superar el actual modelo centrado en la exportación de materias primas, que ponga el acento en la diversificación productiva y en el desarrollo del mercado interno, y que posibilite la integración de los diversos niveles y sectores económicos.

Ciertamente, como dice Bernardo Kliksberg, (Kliksberg 2005), el impulso de una política integral de desarrollo económico implica replantear el modelo económico neoliberal y poner en primer plano a las personas; con una economía regida por valores éticos, donde la gente esté primero. Hace falta recuperar la capacidad de indignación frente al escándalo de la explosión de pobreza que una economía sin rostro humano ha contribuido a generar. Y repensar el desarrollo como un proceso que tiene el propósito de aumentar las oportunidades de todos, con políticas sociales, integrales, cohesionadas, descentralizadas, cogestionadas con la sociedad civil, con altos estándares de gerencia social; siendo conscientes de que “los objetivos finales del desarrollo tienen que ver con la ampliación de las oportunidades reales de los seres humanos de desenvolver sus potencialidades” (Kliksberg 2005: 26). Creemos que:

Es posible pensar en un modelo de desarrollo integrado en América Latina. Es un modelo que trata de conciliar crecimiento económico y progreso social. Es imprescindible que haya crecimiento económico, estabilidad, competitividad y eficiencia económica junto con desarrollo social. No son antitéticos; al contrario. Las experiencias de los países exitosos indican que el desarrollo social es un motor del crecimiento económico. Para ello se necesitan políticas públicas activas. El Estado debe ser el responsable por necesidades básicas como la salud, la educación y la nutrición. Eso es irrenunciable; forma parte de las constituciones y del credo ético de nuestras sociedades. (Kliksberg 2003: 10).

### **B.- Políticas en pro de la microempresa**

En ese marco se requieren políticas sociales que permitan impulsar a las microempresas y a los trabajadores autónomos. Pero no desde una óptica legalista de formalización o captación de tributos, sino desde una óptica de integración a la dinámica general de la economía, creando sinergias y eslabonamientos con los diversos tamaños de empresas y sectores económicos.

Estas políticas deben contemplar:

Normas especiales para las microempresas que faciliten su desarrollo en los primeros años y que vayan homologándose con las de los regímenes generales en función de su crecimiento.

Programas de capacitación técnico-productivos, así como en gestión empresarial y capacidades blandas.

Programas de asesoría, asistencia técnica y acompañamiento a las microempresas para mejorar productos, innovar y acceder a nuevos mercados.

Programas de compras estatales.

El impulso de parques industriales, clusters o sectores económicos que faciliten el desarrollo de las microempresas.

Impulso a la asociatividad empresarial.

Institucionalización de espacios de concertación y de formulación de políticas de nivel local y regional.

### **C.- Políticas en pro del microcrédito**

El gobierno, y la sociedad en general, requiere formular procesos y políticas sociales que permitan llevar el crédito, los seguros y los servicios bancarios a sectores más amplios de la población, como una forma de soporte a sus actividades económicas:

Ello requiere, de manera integral y en consonancia con las políticas de impulso a la microempresa:

Profundizar la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera, como una forma de ampliar los servicios financieros dirigidos a la microempresa.

Desarrollar programas de educación financiera.

Poner fondos a disposición de las entidades de microfinanzas, vía COFIDE u otras instituciones, para ser canalizados como prestamos hacia la microempresa. Fondos a ser asignados con criterios de desarrollo económico y social, buscando el fortalecimiento de las Mypes y/o el desarrollo de determinados sectores económicos o territorios. Ello puede implicar fondos que permitan asegurar las carteras de microcrédito y/o facilitar procesos como el factoring.

Facilitar el fortalecimiento institucional, y financiero, de las instituciones de microfinanzas (Cajas Municipales, Cajas rurales, cooperativas de ahorro y crédito y empresas ligadas al sistema bancario). Impulsando también del desarrollo del Banco de la Nación, FOGAPI y otras instituciones en su funcionalidad en pro de la MYPE.

Asistir a las microempresas en sus gestiones para acceder o manejar el microcrédito.

#### **D.- Establecer metas e indicadores para el desarrollo de las MYPEs**

El diseño de políticas sociales de apoyo a la Mype implica establecer metas e indicadores en cuanto al desarrollo de la MYPE; metas e indicadores que permitan analizarla y evaluarla como una política social.

Las políticas económicas y sociales deben plantearse retos en cuanto a cantidad de MYPEs asistidas, retos sobre el incremento capacidades, ingresos (o utilidades y activos), acceso a nuevos mercados, consolidación de empleos y mejoras en la calidad de vida de las familias de los microempresarios. Los logros en cada uno de estos niveles permitirán establecer las bondades de tal o cual política.

## BIBLIOGRAFIA

- Agenda Perú (2000). *Perú: agenda y estrategia para el siglo 21*. Programa Agenda Perú, Lima
- Aguilar, Manglio (2007). “El financiamiento de las micro y pequeñas empresas en Puno: un análisis empírico de la demanda de créditos” en *Economía y Sociedad* No 63. Abril 2007: 75-77, CIES, Lima.
- Aguilar Andia, Giovanna (2011). *Microcrédito y crecimiento regional en el Perú*. Pontificia Universidad Católica del Perú. Documento de Economía No. 317. Departamento de Economía, 2011. Lima, Perú.
- Álvarez Cisneros, David (2013). *Oportunidades y Obstáculos a la Inclusión Financiera en el Perú*. Centro para la Inclusión Financiera – OikoCredit, Publicación No.21. Lima, Perú.
- Alvarado, Javier y Francisco, Galarza (2003). “Los fondos de garantía para el acceso al crédito: alcances y limitaciones”, en *Economía y Sociedad* Nro 49 Julio 2003: 36-40, Revista de Investigación CIES, Lima, Perú.
- Alvarado Merino, Gina (2004). *Las ONG y el crédito para las mujeres de menores ingresos: debates sobre el desarrollo*. Instituto de Estudios Peruanos, Documento de Trabajo No. 137. Serie Economía 40. Julio 2004. Lima, Perú.
- Amorós Rodríguez, Eduardo Martín (2007). *Determinantes del Microcrédito y Perfil de los microempresarios en las ciudades de Chiclayo y Trujillo*. CIES separata, <http://www.old.cies.org.pe/files/documents/investigaciones/pobreza/determinantes-del-microcredito-y-perfil-de-los-microempresarios-urbanos-en-las-ciudades-de-chiclayo-y-trujillo-peru.pdf>, Lima, Perú.
- ANC (1996). *Perú: Territorio de Oportunidades para el Microcrédito*. Asociación Nacional de Centros, ANC, Grupo de Trabajo Crédito y desarrollo, Lima, Perú.
- Aramburu, Carlos; Figueroa, Carlos (2000). “Pobreza extrema y exclusión social: el caso de Lima”, Portocarrero S., Felipe. Políticas sociales en el Perú: Nuevos aportes: 39-88, Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú. Lima, Perú.
- Aramburu Carlos E., Rodríguez, María Ana (2011). *Políticas sociales y pobreza*. CIES-PUCP, Lima, Perú.
- Aramburu Carlos E., “Economía, desigualdad y políticas sociales en el Perú” (2013). En Aramburu Carlos E. (Coordinador), Políticas sociales en el Perú: 30-60. Departamento de Ciencias Sociales, Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima.
- Aramburu López de Romana Carlos; Figueroa Ascencios, Carlos (1999). “El desafío de enfrentar la heterogeneidad de la pobreza extrema en el Perú”. En Enrique Vásquez H editor. ¿Cómo reducir la pobreza y la inequidad en América Latina?: 73-98. Programa Latinoamericano de Políticas Sociales PLPS, CIUP, Universidad del Pacifico. Lima, Perú.
- Banco Mundial (2007). *Protección social en el Perú. ¿Cómo mejorar los resultados para los pobres?* Banco Mundial, Lima.
- Banco Mundial (2015). Perú: siguiendo la senda del éxito. Productividad para impulsar el crecimiento económico. Resumen Ejecutivo. Banco Mundial, Washington, EEUU.



- Barreda Javier (2016). “Vulnerables Made in Perú” en *Diario La República*, 18 de setiembre: 6, Lima, Perú.
- Béjar, Héctor (1996), “La Política Social en el Perú: Situación y Propuestas”, en *Socialismo y Participación* No. 76 Diciembre 1996: 9-30, CEDEP, Lima.
- Béjar, Héctor. *Justicia social, política social*. AcHeBé Ediciones. Cuarta edición 2011. Lima
- Bernal Raquel et al. (2009). *Desarrollo económico: retos y políticas públicas*. Universidad de los Andes–Facultad de Economía, Serie Documentos Cede, Bogotá, D. C., Colombia,
- Bernedo, Jorge (2001). “Multa Paucis 7/24”, en *Informe Laboral AELE* Agosto 2001, Lima, Perú.
- Bessombes R., Carlos (2016). “La pobreza se redujo a menor ritmo durante el presente quinquenio”, en *Diario La República* 21 de julio, Lima, Perú.
- Bornstein, David (2007). *El Precio de un Sueño: La aventura de Muhammad Yunus y el Grameen Bank*. Serie Debate. RandomHouseMondadori. Barcelona.
- Burneo, Kurt (2016). “¿Basta con crecer? Crecimiento con Desigualdad” en *In Prendere/Revista de Economía, negocios y emprendimiento*, CEGICAP, Setiembre-Octubre 2016 Año 2 No. 4, Lima.
- Burneo, Kurt (2016b). “Mas crecimiento y menos desigualdad” en *Diario El Comercio*, 19 de octubre del 2016: 30, Lima, Perú.
- CAF Corporación Andina de Fomento (2011). *Servicios financieros para el desarrollo: Promoviendo el acceso en América Latina*. Serie: Reporte de Economía y Desarrollo – abril 2011. Bogotá, Colombia.
- CAF Corporación Andina de Fomento (2014). *Encuesta de Medición de Capacidades Financieras en los Países Andinos. Informe para Perú 2013/2014*. Boletín divulgativo Perú. CAF, ASPeM, COPEME. Lima, Perú.
- Campodónico, Humberto (2016). “Una economía incompleta, Perú 1950-2007” en *Diario La República*, 16 de mayo: 5, Lima, Perú.
- Carpio, Jorge (2000). *Informalidad y exclusión social*. OIT-Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, Argentina.
- Cardoso, Fernando Henrique (1983). “Las políticas sociales en la década de los ochenta: ¿Nuevas opciones?” en *El Trimestre Económico*. Vol. 50, No. 197(1), Número especial 50 aniversario (Enero-Marzo de 1983): 169-188, Fondo de Cultura Económica, México.
- Castells, Manuel (2006). *La sociedad red: una visión global*. Alianza Editorial, Madrid, España.
- Cavallo, Eduardo y Serebrisky, Tomás (2016). *Ahorrar para desarrollarse. Cómo América Latina y el Caribe puede ahorrar más y mejor*. Banco Interamericano de Desarrollo, Nueva York, EEUU.
- Cendipp (2012). *Plan de desarrollo económico local del distrito de Ate con equidad de género. 2012-2020*. Separata Cendipp, Lima, Perú.
- CEPAL (1995). *El Debate actual de la política social en América Latina*. CEPAL, separata LC/R 1555, Chile.
- CEPAL (2007). *Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. Naciones Unidas, Santiago de Chile.

- CEPAL (2016). *Horizontes 2030. La igualdad en el centro del desarrollo sostenible*. Trigésimo sexto período de sesiones de la CEPAL en México. Naciones Unidas. Santiago de Chile
- Chacaltana, Juan J. (1992). “El tiempo necesario para salir de la pobreza” en *Desarrollo Social, Boletín del Taller de Políticas y Desarrollo Social*. Año I Número 1 Abril de 1992, ADEC-ATC, Lima, Perú.
- Chávez Eliana et al. (1998). *Perú: El sector informal frente al reto de la modernización*. OIT Perú.
- CIES (2014). “Desafíos de la inclusión social. Evento público, XXIV Seminario Anal CIES 2013” en *Economía y Sociedad Revista de Investigación CIES*. Nro 83 Mayo 2014, Lima, Perú.
- CMIF Comisión Multisectorial de Inclusión Financiera (2015). *Estrategia Nacional de Inclusión Financiera*. CMIF, Lima, Perú.
- CMIF Comisión Multisectorial de Inclusión Financiera (2015). *Reporte semestral de la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera del Perú a diciembre 2015*. CMIF, Lima, Perú
- COEECI . Coordinadora de Entidades Extranjeras de Cooperación Internacional (2016). *Contribución de la Cooperación Internacional y de la Sociedad Civil al desarrollo del Perú 2015*. COEECI, Lima, Perú.
- Coraggio, José Luis (1994). *El desarrollo de la economía popular urbana como contexto para las políticas de vivienda en América Latina*.  
<http://www.coraggioeconomia.org/jlc/archivos%20para%20descargar/EL%20DESARROLLO%20DE%20LA%20ECONOMIA%20POPULAR%20URBANA%20COMO%20CONTEXTO%20PARA%20LAS%20POLITICAS%20DE%20VIVIENDA%20EN%20AMERICA%20LATINA.pdf>
- Falco, Conrado (1988). “País de Pobres” en *Perú Económico*, noviembre 1998, Lima, Perú.
- Daley-Harris Sam (2006). *Informe del Estado de la Campaña de la Cumbre de Microcrédito 2006*. Separata, Halifax, Canadá.
- De La Torre C. Edgardo Andrés (2010). *Las Políticas Públicas. Productos del sistema político*. Universidad Tecnológica Oteima, Panamá.
- De Soto, Hernando; Ghersi, Enrique y Ghibellini, Mario (1987). *El Otro Sendero*. Instituto Libertad y Democracia, Lima, Perú.
- Del Pozo Loayza César, Esther Guzmán Pacheco (2011). *Efectos de las transferencias monetarias condicionadas en la inversión productiva de los hogares rurales en el Perú*. CIES, Cusco, Perú.
- DESCO (2004). *Capacitación y generación de Ingresos. Mercado Laboral Juvenil Ate – 2004*. Separata Desco, Lima, Perú.
- EIU. The Economist Intelligence Unit. (2015). *Microscopio Global 2015. Análisis del entorno para la Inclusión Financiera*. FOMIN, CAF, Acción, Fundación MetLife. EIU, New York, NY.
- Escobal, Javier – Saavedra, Jaime – Torero, Máximo (1999). “Los activos de los pobres en el Perú”. Análisis y plenarias. Tomo I Primer Foro 26-27 de octubre 1998 Ica-Perú: 83-122. Banco Mundial Comisión Europea USAID PCM, Lima.
- Estivill, Jordi. (2003). *Panorama de la lucha contra la exclusión social: conceptos y estrategias*. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.
- Feijoo, Ana Rosa (2016). *Sistematización de Iniciativas de Educación en Inclusión Financiera en el Perú*. IEP, Proyecto Capital. Miscelánea 39, Lima, Perú.

Figuerola Arévalo Adolfo (1999). "Exclusión social y desigualdad". Análisis y plenarias. Tomo I Primer Foro 26-27 de octubre 1998 Ica-Perú: 123-131, Banco Mundial, Comisión Europea USAID PCM, Lima.

Figuerola, Adolfo; Sulmont, Denis y Altamirano, Teófilo (1996). *Exclusión social y desigualdad en el Perú*. OIT (Instituto Internacional de Estudios Laborales), Lima.

Figuerola, Adolfo (2008). *Nuestro mundo social: introducción a la ciencia económica*. Fondo Editorial PUCP, Lima, Perú.

Filgueira Lima, Eduardo (2013). *Introducción al Análisis de las Políticas Públicas* [www.monografias.com](http://www.monografias.com), Buenos Aires.

Fonseca. Hugo (1999). *Políticas públicas para el financiamiento de las micro y pequeñas empresas*. PROMICRO/OIT, separata, San José, Costa Rica.

FOROLACFR (2013). *Marcos Normativos y Regulatorios en Microfinanzas Rurales: Nuevos Modelos de Regulación y Supervisión con Enfoque al Desarrollo Productivo con Visión Social*. Memoria del II Seminario Taller Internacional Foro Latinoamericano y del Caribe de Finanzas Rurales, Bolivia.

Francke, Pedro; Castro, José; Ugaz, Rafael y Salazar, José (2003). "Evaluación de la ejecución del presupuesto de programas sociales 2002" en *Economía y Sociedad*. Revista de Investigación CIES. Nro 49 Julio 2003: 27-31, Lima, Perú.

Franco, Rolando (1996). Los paradigmas de la política social en América Latina. Comisión Económica para América Latina y el Caribe-CEPAL, [http://www.fts.uner.edu.ar/catedras03/politica\\_social/documentos/Paradigmas.pdf](http://www.fts.uner.edu.ar/catedras03/politica_social/documentos/Paradigmas.pdf), Chile.

Gamero Requena, Julio (2010). *Impacto de la Crisis Financiera Internacional en la actividad económica de las micro y pequeñas empresas 2008-2009*. Separata, Lima, Perú.

Gamero Requena Julio (2011). *Fondo de Financiamiento para promover la competitividad e inclusión económica del sector MYPE*. ForoMype-Foro Salud, Lima, Perú.

Gamero Requena, Julio (2011). *Políticas de promoción a las Mypes: Una experiencia desde Huayacán*. Asociación Solidaridad Países Emergentes, ASPEM, Lima, Perú.

García Norberto E. (2010). *Reformas, crecimiento e Informalidad*. PUCP – CIES – IEP. Lima, Perú.

Golte Jurgen y Norma Adams (1987). *Los Caballos de Troya de los Invasores. Estrategias campesinas en la conquista de la gran Lima*. IEP, Lima, Perú.

Gonzales de Olarte, Efraín (1997). *Medio Ambiente y pobreza en el Perú*. IEP, Lima, Perú.

González de Olarte Efraín (2008). "¿Está cambiando el Perú?: Crecimiento, desigualdad y pobreza" en *Pobreza, desigualdad y desarrollo en el Perú*. Informe anual 2007-2008 Oxfam GB. Oficina del Programa Perú: 52-61, Lima, Perú.

Gonzales de Olarte Efraín (2014). "Palabras preliminares". Ismael Muñoz, editor. *Inclusión social: enfoques, políticas y gestión pública en el Perú*, Seminario de Reforma del Estado (VII: Oct. 2012: Lima). VII Seminario de Reforma del Estado, 1a ed.: 17-20, Fondo Editorial PUCP, Lima.

Gonzales de Olarte Efraín (2014). "Integración para la inclusión con desarrollo humano en el Perú", Fidel Tubino y otros *Inclusiones y desarrollo humano: relaciones, agencias, poder*: 35-64, Fondo Editorial PUCP. Lima, Perú.

- González Gago, Elvira; Fernández Prat Marta y Laparra y Begoña Pérez, Miguel (2009). *Políticas de Inclusión activa en el plano local*. Cuaderno Europeo 6, Fundación Luis Vives. España.
- Grompone, Romeo (1985). *Talleristas y vendedores ambulantes en Lima*. Centro de estudios y promoción del Desarrollo. DESCO, Lima, Perú.
- Hart, Keith (2015). “La gran transformación”. En Alva Vega, Carlos. Gustavo Lins Ribeiro. Gordon Mathews. *La globalización desde abajo. La otra economía mundial*, FCE: 9-26. México.
- Herrera, Javier (2001). “Nuevas estimaciones de la pobreza en el Perú, 1997-2000” en *Economía y Sociedad* Nro. 43 Diciembre 2001, CIES: 4-10, Lima, Perú.
- Herrera, Javier (2002). “La pobreza en el Perú 2001: una visión departamental” en *Economía y Sociedad* Nro. 47, diciembre 2002, CIES: 5-12, Lima, Perú.
- Higinio Maldonado, Jorge et all. (2011). *Los programas de transferencias condicionadas: ¿hacia la inclusión financiera de los pobres en América Latina?* Proyecto Capital. Instituto de Estudios Peruanos IEP. Serie Análisis Económico, 26, Lima, Perú.
- Huerta Benítez, Francisco (2016). *Políticas de Desarrollo Productivo. Teoría, evidencia e institucionalidad*. Separata, «Foro: Planificación y Desarrollo Industrial». IEE, Trujillo-Perú.
- Huerta Benítez, Francisco (2006). *Microfinanzas Gestión y Desarrollo*. Instituto de Economía y Empresa [www.iee.edu.pe](http://www.iee.edu.pe), Lima, Perú.
- Iguíñez Echeverría, Javier (2002), “La pobreza es multidimensional: Un ensayo de clasificación” Documento de trabajo 209 PUCP, Lima. <http://www.pucp.edu.pe/economia/pdf/DDD209.pdf>
- Iguíñez Echeverría, Javier (2014). *Inclusión Social ¿en qué? Un enfoque relacional*. Documentos de Trabajo No. 373 Departamento de Economía. Pontificia Universidad Católica del Perú PUCP, Lima.
- Iguíñez Echeverría, Javier (2014). “Inclusión/exclusión en perspectiva relacional y desarrollo humano”. Fidel Tubino, Catalina Romero, Efraín Gonzáles de Olarte, *Inclusiones y desarrollo humano: relaciones, agencias, poder*. Fondo Editorial PUCP. Lima.
- INEI (2014). *Producción y empleo informal en el Perú. Cuenta Satélite de la Economía Informal 2007-2012*. INEI. Lima, Perú.
- INEI. (2016). *Cuenta Satélite de la Economía Informal 2007-2015*. INEI, Lima, Perú.
- INNOVALUE (2016). *Construyendo sobre bases sólidas: un camino para el avance de los pagos de gobierno a nivel subnacional en el Perú. Resumen ejecutivo*. Better Than Cash Alliance, Ministerio de Economía y Finanzas, Lima.
- Jiménez, Félix (2017). *Veinticinco años de modernización neocolonial. Crítica de las políticas neoliberales en el Perú*. IEP. Perú.
- Kota, Ina (2007). “Microfinanciamiento: servicios bancarios para los pobres” en *Finanzas & Desarrollo* Junio de 2007, FMI, Washington DC.
- Klikberg, Bernardo (2001). *Diez falacias sobre los problemas sociales en América Latina*. Ediciones Especiales, Banco Central de Venezuela, Caracas.
- Klikberg, Bernardo (2003) “¿Es posible construir una economía con rostro humano?” *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 26. (Jun. 2003): 1-17. Caracas

- Klikhsberg, Bernardo (2005). *Más ética, más desarrollo*. Editorial Temas, Argentina.
- Klikhsberg, Bernardo y Sen, Amartya (2007): *Primero la Gente*, Ed. Deusto, Barcelona (España).
- Jiménez, Félix (2016). *Otra ruta de desarrollo para el Perú. Crítica del neoliberalismo y propuesta de transformación republicana*. Otra Mirada, Lima
- Klikhsberg, Bernardo (2007b). *Hacia una economía con rostro humano*. Fondo de Cultura Económica. España.
- Lavado, Pablo (2007). *Desigualdad en los programas sociales en el Perú*. CIES-Banco Mundial, Lima, Perú.
- León Janina (2006). *¿Finanzas para las microempresas en las regiones?: Algunas reflexiones* Palestra-Portal de asuntos públicos de la PUCP, <http://palestra.pucp.edu.pe/index.php?secc=100>, Lima, Perú.
- Lévano Uchuya, Emiliana; Flores Sánchez, Carmen Rosa; y Fuentes Pizarro, Carmen del Pilar (2007). *Un acercamiento a la pobreza y calidad de vida en Huaycan, distrito de Ate-Vitarte*. Separata Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional Federico Villarreal, Lima, Perú.
- López Jiménez, Sinesio (1997). *Ciudadanos reales e imaginarios*. Instituto de Dialogo y Propuestas. Lima, Perú.
- López Rodríguez, Roger Rodolfo (2012). *Impacto del acceso a servicios financieros formales y la telefonía móvil en la creación de empresas en el Perú en el periodo 2001-2010*. Tesis para optar el grado de Magíster en Gestión y Política de la Innovación y la Tecnología. Lima, PUCP
- Macera, Pablo -Javier Tantaleán Arbulú (2001). *Emprendedores Populares*. IDESI Nacional, Lima, Perú.
- Maldonado Higinio Jorge et all. (2011). *Los programas de transferencias condicionadas: ¿hacia la inclusión financiera de los pobres en América Latina?* Proyecto Capital. Instituto de Estudios Peruanos IEP. Serie Análisis Económico, 26. Lima, Perú.
- Martín Mato Miguel Ángel (2014). "La concentración bancaria en el país", en *La Cámara*, Revista de la CCL Año 2 N° 631 Junio 2014: 14-15, Lima-Perú.
- Martínez, Daniel (1998). "Transformación productiva y calificación laboral en América Latina", en *Gerencia*, No. 233, IPAE, setiembre 1998, Lima, Perú.
- Matos Mar, José (1986). *Desborde Popular y crisis del Estado*. IEP 3ra. edición, Lima, Perú.
- Mejía Anzola, Diana Margarita; Rodríguez Guzmán, Guillermo (2016). Determinantes socioeconómicos de la educación financiera. Evidencia para Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú CAF Serie Políticas Públicas y Transformación Productiva. No 23/2016, Bogotá, Colombia.
- MIDIS (2012). Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social Incluir para Crecer. MIDIS, Lima, Perú.
- Midgley. James (1994). "La Política Social, El Estado y la participación de la comunidad" en Klikhsberg, Bernardo. Pobreza un tema impostergable: 205-218, Fondo de Cultura Económico. México.
- Monge, Álvaro; Vásquez, Enrique; Winkelried, Diego (2009). *¿Es el gasto público en programas sociales regresivo en el Perú?* Universidad del Pacífico. Centro de Investigación. CIES. Documento de Trabajo 84. Lima, Perú.

Muñoz Portugal, Ismael (2001). “Políticas sociales e inclusión social” en *Revista Tarea* No 78: 2-5, Lima, Perú.

Muller, Patricia (1999). *Fomento a la productividad y lucha contra la pobreza*. MITINCI, GIZ, Lima, Perú.

Neffa, Julio César (2009) *Sector informal, precariedad, trabajo no registrado*. CEIL-PIETTE de CONICET 9 Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. Buenos Aires.

Ocampo, José Antonio (2005). *Más allá del Consenso de Washington: una agenda de desarrollo para América Latina*. CEPAL. Serie estudios y perspectivas 26. México.  
[http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4945/S050152\\_es.pdf;jsessionid=0A38CDD6E2FFE B0D79776EA163A00F30?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4945/S050152_es.pdf;jsessionid=0A38CDD6E2FFE B0D79776EA163A00F30?sequence=1)

Ortiz Roca Humberto (2015). Los desafíos de la inclusión económica, financiera y social con Solidaridad. CD Informe Cumbre Mundial de las Finanzas Solidarias 13-14 mayo 2015, INAISE, Fortalecer, UNMSM. Lima, Perú.

Otra Mirada (2016) “Los desafíos de la inclusión financiera en el Perú” en *Otra Mirada* Nro. 809, <http://www.otramirada.pe/los-desaf%C3%ADOS-de-la-inclusi%C3%B3n-financiera-en-el-per%C3%BA>, Lima, Perú.

Palomares Palomares, Carlos Iván (2009). *Ejes del Plan de desarrollo económico local del distrito de Ate*. Edaprospe, Lima, Perú.

Parodi Trece, Carlos (1997). *Economía de las Políticas Sociales*. Universidad del Pacífico. 1ra edición. Lima, Perú.

Parodi Trece, Carlos (2000). “Política económica y social en el Perú: 1980-2000” en Portocarrero S., Felipe, Políticas sociales en el Perú: Nuevos aportes: 13-38, Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú, Lima, Perú.

Pérez Nieto Enrique (2005). “El Estado de bienestar y las políticas públicas”. Pérez Sánchez, Margarita (editora). *Análisis de Políticas Públicas*: 10-34, Granada, España.

Perry Guillermo (2000). “Prólogo a las actas del Taller sobre pobreza y exclusión social en América Latina”. Davis, Shelton H., ed. *Exclusión social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe*: 9-12. FLACSO, BANCO MUNDIAL, San José, Costa Rica.

PNUD Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1997). *Informe sobre Desarrollo Humano 1997*. PNUD, Madrid, España.

PNUD Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2000). *Superar la Pobreza Humana. Informe del PNUD sobre la pobreza 2000*. PNUD, Nueva York.

PNUD Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2010). *Informe sobre Desarrollo Humano 2010*. PNUD, Madrid.

PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2016). *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe. Progreso multidimensional: bienestar más allá del ingreso. IDH2016 Multidimensional*. PNUD, Nueva York, EEUU.

- Portocarrero Maisch, Javier; Juan Nunura Chully (1997). *Oferta de Servicios a la Pequeña y Microempresa en Lima. Lecciones de la Experiencia*. Swisscontact/Deside, Lima, Perú.
- Portocarrero, Felipe. “La Oferta actual de microcrédito en el Perú” Portocarrero Maisch, Felipe. Carolina Trivelli Ávila. Javier Alvarado Guerrero (2002). Microcrédito en el Perú.: “Quienes piden y quienes dan”: 13-84, CIES-IEP-Univ.del Pacífico-CEPES. Lima, Perú.
- Portocarrero, Felipe; Sanborn, Cynthia; Cueva, Hanny; Millán, Armando (2002). *Más allá del individualismo: el tercer sector en el Perú*. Universidad del Pacífico. Lima.
- PREALC Programa Mundial del Empleo (1990a). *Lecciones sobre crédito al sector informal*. OIT Chile.
- PREALC Programa Mundial del Empleo. (1990b). *Más allá de la Regulación. El sector informal en América Latina*. OIT Chile.
- Prialé Reyes, Giovanna (2014). “Cooperativas e Inclusión financiera” en *Portafolio* Diario El Comercio 1ro de marzo 2014, Lima, Perú.
- PROPOLI Programa de lucha contra la pobreza en Lima metropolitana (2008). *Foro Internacional: Pobreza urbana realidad y desafíos*. 11.09.2007, Lima.
- Proyecto Capital (2012). *Colombia. Promoción de la cultura de ahorro en familias en pobreza. Resultados del primer año del programa piloto*. Documento de Trabajo, 168. Instituto de Estudios Peruanos. Proyecto Capital. Perú.
- Proyecto Local (2000). *El microcrédito para la microempresa. Una aproximación a experiencias de microcrédito en América Latina*. Proyecto Local, Barcelona.
- Quijano, Aníbal (1971). “La formación de un universo marginal en las ciudades de América Latina”. *Espaces et societes* No.3 julio 1971: 141-166. Paris
- Quijano, Aníbal, “La Constitución del Mundo de la marginalidad Urbana”. *EURE Revista latinoamericana de Estudios Urbano Regionales* 1972 Vol 2 No. 5: 89-106  
<http://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/837>
- Quijano, Aníbal (1977). *Imperialismo y marginalidad en América Latina*. Mosca Azul, Lima.
- Quijano, Aníbal (1998). *La Economía popular y sus caminos en América latina*. Mosca azul editores/ CEIS CECOSAM, Lima.
- Quijano, Aníbal (1999). El Trabajo. Argumentos, UAM-Xochimilco: 145-163. México
- Quijano, Aníbal (2014d). “Polo marginal” y “mano de obra marginal” en Aníbal Quijano Cuestiones y Horizontes. Antología esencial. De la dependencia histórico-estructural a la colonialidad/descolonialidad del poder: 125-169. CLACSO Colección Antologías, Buenos Aires.
- Quijano, Aníbal (2014a). “América Latina en la economía mundial” en Aníbal Quijano Cuestiones y Horizontes. Antología esencial. De la dependencia histórico-estructural a la colonialidad/descolonialidad del poder: 199-214. CLACSO Colección Antologías, Buenos Aires
- Quijano, Aníbal (2014b). “Colonialidad del poder y Clasificación Social” en Aníbal Quijano Cuestiones y Horizontes. Antología esencial. De la dependencia histórico-estructural a la colonialidad/descolonialidad del poder: 285-330. CLACSO Colección Antologías, Buenos Aires.

Quijano, Aníbal (2014c). ““Bien Vivir” Entre el “desarrollo” y la Des/Colonialidad del Poder” en Aníbal Quijano Cuestiones y Horizontes. Antología esencial. De la dependencia histórico-estructural a la colonialidad/descolonialidad del poder: 847-859. CLACSO Colección Antologías, Buenos Aires.

Rentería José María (2015). *Brechas de Ingresos laborales en el Perú urbano: una exploración de la economía informal*. Documento de Trabajo No. 408, Departamento de Economía PUCP. Lima, Perú.

Results Educational Fund (1997). Cumbre de Microcrédito. Microcredit Summit Febrero 2 al 4, 1997. Borrador de la Declaración agosto 1996, Washington, EEUU.

Sagasti, Francisco; Alcalde, Gonzalo. “Política social y exclusión: una perspectiva estratégica de la lucha contra la pobreza”, en *Política Internacional* Abril/Junio 1998: 79-98, Revista de la Academia Diplomática del Perú. Lima, Perú.

Sanabria Arias José Carlos; Coyoy, Erick; Urrutia, Edmundo (2014). “Políticas de inclusión social en los gobiernos de Guatemala (2004-2012)”. Libro América Latina hacia una inclusión social. Avances, aprendizajes y desafíos. Iniciativa Latinoamericana de Investigación para las políticas públicas: 144-189, ILAIPP. Guatemala.

Sánchez-Páramo, Carolina et al. (2006) *Oportunidad para todos: Por un Perú menos pobre y más incluyente: resumen ejecutivo*. Banco Mundial, BIRF, DFID, Lima, Perú.

Schneider. Ben (2007). *Le Monde diplomatique*, Junio 2007

Sebstad, Jennefer y Chen, Gregory (1966). *Revisión General de los estudios de Impacto del crédito otorgado a microempresas*. Boletín Proyecto AIMS Assessing the Impact of Microenterprise Services. Washington.

Sulmont, Denis (1996), “Iniciativas económicas populares, pequeñas empresas y desarrollo en América Latina: aclaraciones conceptuales y notas para el debate”, Abelardo Vildoso (editor), *Microempresa y sectores populares en América Latina*: 29-91, Taller Permanente sobre la Microempresa. Lima.

Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras Chile (2016). *Informe de Inclusión Financiera en Chile 2016*. [www.sbif.cl](http://www.sbif.cl), Chile.

Tavara, José (1997). *Fuentes de financiamiento de la Microempresa Urbana*. PUCP Mimeo, Lima, Perú.

Thorp Rosemary (2014). “El problema de la desigualdad en América Latina y el Perú: desafío para las políticas públicas de equidad e inclusión social”. Ismael Muñoz, editor. *Inclusión social: enfoques, políticas y gestión pública en el Perú*, Seminario de Reforma del Estado (VII: Oct. 2012: Lima). VII Seminario de Reforma del Estado, 1a ed.: 21-30, Fondo Editorial PUCP, Lima.

Toha Morales. Carolina (1999). “Jóvenes y exclusión social en Chile”. En: *Dialogo sobre experiencias y retos en la lucha contra la pobreza. Análisis y plenarias*. Tomo I Primer foro 26-27 de octubre 1998. Ica-Perú: 175-185. Banco Mundial Comisión Europea USAID PCM Lima.

Tokman, Victor (1996), “Fomento productivo de las microempresas urbanas”, Abelardo Vildoso (editor), *Microempresa y sectores populares en América Latina*: 105-129, Taller Permanente sobre la Microempresa. Lima.

Tockman, Victor E. (2004). *Una voz en el camino. Empleo y equidad en América Latina: 40 años de búsqueda*. Fondo de Cultura Económica. Chile.

Trivelli, Carolina (2000). “Provisión de Bienes Públicos y Financiamiento”, Carolina Trivelli y otros *Desafíos del Desarrollo Rural en el Perú*: 75-110, Diagnostico y Propuesta 2, Consorcio de Investigación económico y social (CIES), Lima.



- Trivelli, Carolina (2004). “Visión de conjunto. A manera de introducción”, Carolina Trivelli y otros Mercado y gestión del microcrédito en el Perú: 19-48, CIES, Lima.
- Trivelli, Carolina (2016). “Avances en el análisis de la relación entre políticas sociales y de desarrollo productivo” Carolina Trivelli. CIES, Lima, Perú. <http://www.cies.org.pe/es/publicaciones/otras-investigaciones/avances-en-el-analisis-de-la-relacion-entre-politicas-sociales-y>
- Trujillo, Verónica; Navajas, Sergio (2016). *Inclusión financiera y desarrollo del sistema financiero en América Latina y el Caribe*. BID-FOMIN, Washington DC, EEUU.
- Vásquez Enrique (2010). “Las políticas y programas sociales en el Perú (1999-2009): cuando las limitaciones institucionales afectan la eficacia y la percepción de la inversión social a favor de los más pobres”, en Felipe Portocarrero, Enrique Vásquez, Gustavo Yamada (editores), Políticas sociales en el Perú. Nuevos desafíos.: 273-330, Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú. Lima, Perú.
- Vásquez Huamán, Enrique (2012). *El Perú de los pobres no visibles para el Estado: La inclusión social pendiente a julio del 2012*. Universidad del Pacífico, Documento de trabajo, Centro de Investigación, Lima, Perú.
- Vásquez Huamán, Enrique (2013). *Las políticas y programas sociales del gobierno de Ollanta Humala desde la perspectiva de la pobreza multidimensional*. Universidad del Pacífico. Lima.
- Velazco, Tatiana (2011). “Empleo informal y políticas de protección social en Perú. Retos y oportunidades para el nuevo gobierno”. Fortaleciendo la voz de los trabajadores de la economía informal en las decisiones de política social en América Latina. WIEGO-CIES. Lima, Perú.
- Vélez Canelo, Rosajilda (2004). Exclusión social, políticas inclusivas y gerencia social FONCODES, Lima.
- Verdera V, Francisco (1997). *Seguridad Social y pobreza en el Perú, una aproximación*. Documento de Trabajo No. 84. Instituto de Estudios Peruanos IEP Lima.
- Verdera, Francisco (2001). “Causas del agravamiento de la pobreza en el Perú desde fines de la década de 1980” en Alicia Ziccardi. Compiladora Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina: 127-166, CLACSO. Buenos Aires.
- Vilas, Carlos M. (1995). “Después del ajuste: la política social entre el Estado y el mercado: ¿Hacia dónde va la política social?” en Vilas, Carlos M. (coord.). Estado y políticas sociales después del ajuste. *Debates y alternativas*: 9-27, UNAM/Nueva Sociedad, México.
- Vilas, Carlos M. (1997). “De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo”. en *Desarrollo Económico* – Revista de Ciencias Sociales. Vol 36 No. 144 (enero-marzo 1997) : 931-949, Buenos Aires.
- Vildoso Chirinos, Abelardo (2000). “La configuración de una política social de apoyo a la microempresa: realidad y límites”, Felipe Portocarrero, Políticas Sociales en el Perú: Nuevos aportes: 321-348, Red para el desarrollo de las ciencias sociales en el Perú. Lima.
- Vildoso Chirinos, Abelardo (2012). “Asociatividad Empresarial en Huaycán”. ASPeM, ADEC-ATC Lima.
- Vildoso Chirinos, Carmen (2004). *Dos años en el Ministerio de Trabajo. Agenda: Micro y pequeña empresa*. Lima.

Villarán Fernando. *Riqueza popular. Pasión y gloria de la pequeña empresa*. Congreso del Perú. Junio 1998a.

Villaran, Fernando; Chíncaro, Samuel (1998b). *La promoción estatal a las PYMEs en el Perú*. Swisscontact/COSUDE/Deside, Lima, Perú.

Webb, Richard y Figueroa, Adolfo (1975). *Distribución del Ingreso en el Perú*. Instituto de Estudios peruanos. Perú Problema 14. Lima, Perú.

Webb, Richard; Lucy Conger; Patricia Inga (2009). *El Árbol de Mostaza. Historia de las Microfinanzas en el Perú*. Universidad de San Martín de Porres. Lima, Perú.

WIEGO-CIES (2011). *Datos relevantes 2005-2010*. Proyecto Fortaleciendo la voz de los trabajadores informales en las decisiones de política social en América Latina, Lima, Perú.

Yamada Gustavo (2010). “El enfoque de protección social y el caso del empleo” en Felipe Portocarrero, Enrique Vásquez, Gustavo Yamada (editores), *Políticas sociales en el Perú. Nuevos desafíos*: 103-140, Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú. Lima.

Yancari, Johana y Clausen, Jhonatan (2016). *Desarrollo de ecosistemas pilotos e pagos electrónicos para la Inclusión financiera en la población vulnerable*. CIES Lima.

Ypeij Annelou (2006). *Produciendo contra la pobreza: La microempresa vista desde el género*. IEP, Lima, Perú.

## **ANEXOS**

**A.1.- Cuestionario/guía de entrevista a los empresarios/as**

**A.2.- Listado y características de los empresarios/as entrevistados/as**

## ANEXO N° 01

### ENCUESTA/ENTREVISTA A LOS EMPRESARIOS/AS

#### 1. INFORMACION GENERAL:

Empresario/a:.....  
Rama Productiva:.....  
Grado de Instrucción:..... Edad:.....  
Situación de la vivienda: Propia ( ) Alquilado ( ) Otro ( ):.....

#### 2. ORGANIZACIÓN INTERNA:

Año de Inicio de Operaciones.....  
Local producción: Propio ( ) Alquilado ( ) Otro ( ):.....Área:.....m2  
Número trabajadores:.....Participación familiares:.....

#### 3. PRODUCCION:

No.	Producto	Cantidad x mes	Precio S/.	Lugar Venta
1.-				
2.-				
3.-				

Volumen de ventas mensual S/ : \_\_\_\_\_

#### 4. FINANCIAMIENTO (esta parte se realizará buscando que la persone se explaye en sus respuestas y registrando las mismas mediante grabación):

¿Cuenta con financiamiento de alguna entidad o persona?.....

¿Cómo financia normalmente su producción o actividad?

(adelantos, capital propio, etc.)

Si cuenta con crédito ¿De qué entidad?

¿Por qué monto y plazo?

¿Le fue fácil conseguirlo? Trámites, documentación, garantías

¿Para que la solicito?

¿Lo está pagando?

¿Ha tenido dificultades para devolver el préstamo?

¿Le ha sido beneficioso?, ¿Cómo?

¿Cuántos créditos ha solicitado con anterioridad?

¿Qué le haría más fácil convivir con los créditos?

**ANEXO No. 2**

**Relación de empresarios/as encuestados/entrevistados en Huaycán**

<b>Entrevista No.</b>	<b>Empresario</b>	<b>Dirección: Huaycán, Ate</b>	<b>Rama Productiva</b>	<b>Edad</b>	<b>Grado de Instrucción</b>
1	Norma Mori Cáceres	Mz E Lote 9 Parque Industrial	Confecciones	49	Superior Técnico
2	Fabian Meza Cárdenas	Mz F Lote 1 Parque Industrial	Carpintería	59	Secundaria completa
3	Gudelia Roció Castro	Mz B Lote 7 Parque Industrial	Confecciones	54	Secundaria completa
4	Edgar Bustamante Chávez	Mz B Lote 2 Parque Industrial	Confecciones	71	Secundaria completa
5	Justo Parco Pérez	Mz F Lote 14 Parque Industrial	Metal-Mecánica	54	Superior
6	Silvia Diana Ventura Roiro	Mz D Lote 1 Parque Industrial	Confecciones	28	Secundaria completa
7	Juan Martínez Alcoser	Mz E Lote 6 Parque Industrial	Carpintería	44	Secundaria completa
8	Silverio Mamani Quispe	Mz B Lote 26A Parque Industrial	Confecciones	52	Secundaria completa
9	Hugo Agustín Lara Benites	Mz B Lote 5 Parque Industrial	Confecciones	56	Secundaria incompleta
10	Jorge Vergara Vilca	Mz B Lote 6 Parque Industrial	Confecciones	71	Primaria

Entrevista No.	Empresario	Dirección: Huaycán, Ate	Rama Productiva	Edad	Grado de Instrucción
11	María Ramos Sánchez	Mz C Lote 9 Parque Industrial	Artesanías	60	Secundaria completa
12	Melissa Quispe Joaquín	UCV 107 Lote 24 1er piso Zona G	Confecciones	30	Secundaria completa
13	David Rojas Capcha	UCV 107 Lote 24 2do piso Zona G	Carpintería	53	Secundaria completa
14	Flurivel Zavaleta Rime	Av. 15 de Julio Lote 52 Zona G	Carpintería	30	Secundaria completa
15	Jenner Crisóstomo Obispo	UCV 105 Lote 3 Zona G	Carpintería	39	Secundaria completa
16	Alan Simeón Espinoza	Mz G Lote 6 Parque Industrial	Confecciones	28	Secundaria completa
17	HuaycanDyesSac	Mz C Lote 10 Parque Industrial	Confecciones	40	Superior
18	Jeremías Guzmán Estrella	UCV 71 Lote 108 Zona D	Confecciones	31	Superior
19	Judith Crisóstomo Obispo	UCV 71 Lote 175 Zona D	Carpintería	42	Secundaria completa
20	Darwin Bautista Salinas	UCV 71 Lote 175 Zona D	Carpintería	41	Superior incompleta
21	Abel Florentino Zavaleta Rime	UCV 135 Lote 35 Zona I	Carpintería	56	Superior

<b>Entrevista No.</b>	<b>Empresario</b>	<b>Dirección: Huaycán, Ate</b>	<b>Rama Productiva</b>	<b>Edad</b>	<b>Grado de Instrucción</b>
22	Jack Lazo Castillo	UCV 153D Lote 14 Zona J La Ponderosa	Confecciones	29	Secundaria completa
23	Luzabel Huari Inocencio	UCV 153D Lote 6 Zona J La Ponderosa	Confecciones	48	Secundaria incompleta
24	Luzmila Zavala Rosales	UCV 152 Lote 30 Zona J	Confecciones	40	Secundaria completa
25	Teresa Jaulis Ochante	UCV 188 Lote 1 Zona P	Confecciones	54	Secundaria completa
26	Michael Jesús Revilla Aliaga	Av. Andrés A. Cáceres Lote 14 Zona P	Calzado	23	Superior incompleta
27	Arthuro Rosales Blas	UCV 231B Lote 2 Zona Z	Confecciones	38	Secundaria completa
28	Juan Antonio Lara Benites	UCV 107 Lote 24 Zona G	Confecciones	32	Superior Técnico